



MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

SECRETARIA DE ESTADO DOS ASSUNTOS FISCAIS

**RELATÓRIO DO GRUPO PARA O ESTUDO DA
POLÍTICA FISCAL
COMPETITIVIDADE, EFICIÊNCIA E JUSTIÇA
DO SISTEMA FISCAL**

Coordenação Geral

**António Carlos dos Santos
António M. Ferreira Martins**

Coordenação dos Subgrupos

**João Amaral Tomaz
Rui Morais
Sidónio Pardal
António Nunes dos Reis
Rogério M. Fernandes Ferreira**

3 de Outubro de 2009

TERCEIRA PARTE

TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO

SUBGRUPO 3:

Professor Sidónio Pardal (Coordenador)

Dra. Angelina Tibúrcio Silva

Professor Landeiro Vaz

Professor Paulo Correia

Capítulo I. Tributação do Património Imobiliário

1. Introdução

1.1 As Reformas de 1988 e de 2003

A concepção de um modelo de tributação do património imobiliário tem implicações com os regimes do arrendamento urbano, agrícola e florestal, com a legislação relativa aos instrumentos de gestão territorial, que deve integrar a Lei dos Solos, com o sistema de financiamento dos Municípios e com outros diplomas legais cujos conteúdos reclamem uma articulação lógica com a configuração das prerrogativas da propriedade privada deste tipo de bens.

A fundamentação do imposto sobre o património, com a reforma de 1988, deixou de ter por base o rendimento do prédio e o legislador, talvez um pouco precipitadamente, perante o facto de ter sido criado o imposto geral sobre os rendimentos, o IR, e confrontado com a necessidade de manter a receita da “contribuição predial” para os Municípios, substituiu a designação do imposto para “contribuição autárquica” (CA) e desligou-a do rendimento para tomar como base de incidência um suposto e presumido “valor patrimonial tributário”. Note-se que, na prática, a base de incidência da contribuição predial era o “rendimento do prédio capitalizado” e a contribuição autárquica assumia como base de incidência aquilo que designa como “valor patrimonial tributário”, dependente de uma avaliação casuística feita com base num código de avaliações que a lei previu mas que nunca veio a ser elaborado. Na prática, continuou a funcionar o sistema de cobrança da contribuição predial com a mesma informação e os mesmos números, aqueles que estavam disponíveis nos verbetes da matriz fiscal, havendo apenas uma variação semântica na designação do imposto. A dificuldade de legislar neste domínio revela-se quase generalizada ao nível internacional e deve-se a um défice de trabalho teórico interdisciplinar entre o Direito Fiscal, a Economia e o Urbanismo. Constata-se uma falta de rigor conceptual e mesmo erros de lógica na determinação do um valor fiscal com sentido real na economia do território e do modelo de avaliação, o que enfraquece a compreensão e a legitimidade do Código da Tributação sobre a propriedade imobiliária.

O problema enfrentado pelo legislador em 1988 decorria do facto de uma parte dos proprietários — aqueles que tinham os prédios arrendados — realizar uma receita objectiva e

concreta que ficava sujeita a IR, enquanto outra parte dos proprietários, utilizadores directos dos seus prédios, por não realizarem qualquer receita, explícita e contabilisticamente materializada, não serem tributados em IR. Para assegurar a continuidade desta fonte de receita municipal e manter uma tributação sobre o património imobiliário em geral, entendeu-se, na altura, alterar a base de incidência do imposto, que deixou de ter como referência o rendimento, real ou presumido, passando a adoptar o designado “valor patrimonial tributário”. O rendimento auferido pelo proprietário de um prédio arrendado passou a ser tributado em sede de imposto sobre o rendimento e sobre o mesmo prédio o proprietário passou a pagar CA, sendo esta depois deduzida à colecta em sede daquele imposto³⁵⁸.

1.2 O princípio do Benefício

A invocação do princípio do benefício pode servir para fundamentar a tributação estática do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) – a ex-Contribuição Autárquica -, desde que seja possível elencar e demonstrar a existência desses benefícios, assim como a sua correspondência com o montante da colecta, à luz dos princípios da equidade e da proporcionalidade. Quando são os Municípios e o Estado a proporcionar e a gerir as redes de infraestruturas e de serviços urbanos, gratuitamente ou a preços tarifados, e se alcança uma ordem territorial e social que valoriza e faz respeitar os direitos da propriedade privada, então tem sentido um imposto legitimado no princípio do benefício. Acontece, porém, que a exploração de grande parte das redes de infraestruturas urbanas tem sido concessionada a particulares e aberta à prática de preços com significativas margens de lucro e, neste quadro, a propriedade imobiliária, na medida em que depende dos serviços destas redes, de certo modo, fica refém de monopólios naturais detidos por entidades quase privadas. Esta questão merece uma particular atenção política, económica e jurídica e não pode deixar de ser ponderada quando se invocam os benefícios que compete ao sector público assegurar em matéria de enquadramento e sustentação jurídica e funcional da propriedade imobiliária. A dinâmica desta distribuição de competências e de regimes de exploração das redes públicas, assim como a atribuição dos direitos relativos aos usos do solo, construção e utilização não podem deixar de estar presentes e de serem ponderadas na formatação e determinação de um imposto sobre o património imobiliário.

³⁵⁸ Isto acontece no caso dos proprietários que declararam que o prédio estava arrendado dentro do prazo (curto e único). Para os que não estiveram atentos a este detalhe, os seus prédios passam a ser avaliados pelo novo código sem hipótese de correcção.

É importante distinguir as características das redes e dos serviços públicos que infraestruturam o espaço urbano daquelas que operam no espaço rústico. Os benefícios assegurados pelo Estado e pelo Município à propriedade rústica são enquadrados e contabilizado de forma jurídica e administrativamente diferentes daqueles que são assegurados em meio urbano. Ao contrário do que pode parecer, os encargos públicos em meio rústico entram no orçamento do Estado como um custo quase a fundo perdido, enquanto os investimentos nas redes urbanas tendem a ter um retorno francamente positivo. Esta matéria merece uma análise aprofundada.

O Urbanismo, o Direito e a Economia enfrentam o desafio de compreender e conceptualizar as relações da propriedade e da sociedade com as empresas operadoras de redes de infraestruturas e de serviços, com as instituições que exercem políticas territoriais e ambientais, com as instituições seguradoras e de crédito, nomeadamente o hipotecário, e com as diversas procuras de solo no contexto do mercado imobiliário.

A desterritorialização clássica do poder do Estado processa-se em contraponto com a emergência de novas territorialidades que, nas últimas décadas, alteraram profundamente a estrutura real dos direitos da propriedade, desenvolvendo-se dependências dos prédios e das actividades que os ocupam relativamente ao sistema das redes de infraestruturas e serviços territoriais em geral e urbanos em particular.

A dependência da propriedade imobiliária dos instrumentos de planeamento territorial e dos poderes dos serviços técnico-administrativos tem vindo a alterar, de forma significativa, as prerrogativas da propriedade, nem sempre de forma consciente e transparente. Longe vai o tempo do *fruenti, utendi et abutendi* que caracterizava a propriedade absoluta do Direito Romano.

Na sociedade contemporânea, os direitos da propriedade imobiliária carecem de novos enquadramentos jurídicos que impeçam o abuso por parte dos proprietários, nomeadamente quando desrespeitam o interesse público e as boas relações de vizinhança, principalmente no que diz respeito ao controlo de factores de poluição. Por outro lado, as prerrogativas da propriedade são cada vez mais condicionadas e expostas a um conjunto de poderes discricionários de carácter técnico, político e administrativo, muitas vezes simplesmente burocráticos e corporativos, que jogam com pilares e interesses fundamentais do direito da propriedade à margem de uma procedimentalização juridicamente transparente.

É surpreendente a quantidade de leis que são produzidas sobre o território, geralmente no sentido de criar restrições e proibições relativamente aos usos, utilizações e direitos de

construção, sendo raros os diplomas e mesmo os planos cujos conteúdos se afirmam pela positiva com ideias e soluções para promover modelos de desenvolvimento territorial claros e desejados, comprometendo-se com acções construtivas. Observa-se também uma multiplicação de taxas e de impostos que incidem sobre o imobiliário, a ponto de ser pertinente uma reflexão crítica de avaliação da carga fiscal directa e indirecta suportada por estes bens de primeira necessidade.

Justifica-se, portanto, uma reflexão sobre o estatuto da propriedade, avaliando o estado em que esta se encontra sob o ponto de vista da salvaguarda das prerrogativas que lhe assistem, do seu valor como direito constitucional, da sua importância social para as pessoas, famílias e empresas e do seu significado cultural e estrutural para a coesão económica e social.

1.3 O Carácter Imperfeito do Mercado Imobiliário

O mercado imobiliário, pela sua natureza, depende do solo, que é um bem escasso, fixo quanto à sua localização e portanto sujeito a condicionamentos geográficos, o que faz com que cada prédio seja um produto único. Por todas estas razões, o mercado imobiliário não funciona em concorrência perfeita, pelo que a aplicação do paradigma do mercado concorrencial perfeito ao mercado imobiliário, mesmo que relativizado, enferma de fortes limitações. Acresce que há uma irresolúvel assimetria entre as condições da oferta e da procura. Enquanto a procura, na maioria dos casos, actua sobre a pressão e a urgência de satisfazer uma necessidade básica de habitação ou de espaço para laborar e produzir, já a oferta opera com maior capacidade de espera, beneficiando da ajuda do crédito hipotecário que tem jogado claramente a seu favor. A descida das taxas de juro assim como a dilatação dos prazos de amortização dos empréstimos para aquisição de imóveis permitiram aumentar o preço dos imóveis e, ao mesmo tempo, diminuir os encargos mensais do comprador. Acresce que este, por sua vez, fica não tanto com o pleno estatuto de proprietário mas mais com o estatuto de inquilino, a pagar uma renda resolúvel que lhe permitirá, ao fim de um dilatado prazo, que pode chegar aos 50 anos, ficar finalmente com propriedade plena do prédio.

É curioso verificar que um crescente número de proprietários de habitação própria que recorreram ao crédito hipotecário está inscrito em associações de inquilinos.

Para além da procura para utilização própria há que considerar também a procura para prédios de rendimento (esta última fortemente afectada pelo condicionamento das rendas e pela concorrência da banca) e ainda a procura especulativa que aposta na valorização do imobiliário, que foi particularmente compensadora principalmente a partir dos fins dos anos

60. A procura de terrenos enquanto bens de raiz, como refúgio de poupanças, foi impulsionada pela inflação monetária a partir dos anos 70 e pelo desregulamento do próprio mercado imobiliário promovido pela legislação urbanística que liberalizou os loteamentos promovidos por particulares que entrou em vigor a partir de 1965 (Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro), mesmo na ausência de plano urbanístico eficaz.

1.4 Efeitos Perversos do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de Novembro

A ruptura provocada por esta lei consistiu em retirar aos Municípios a capacidade política e instrumental de planearem e controlarem o processo de urbanização. Os Municípios perderam o poder, os meios e o direito de retenção de mais-valias simples, ficando assim despojados das suas principais fontes de receita para assegurar a qualificação urbana e a regulação do mercado imobiliário. A perda de receita dos Municípios em mais-valias simples é duplamente grave, na medida em que está associada a uma conseqüente incapacidade de disciplinar a expansão urbana e o ordenamento do território em geral.

O poder municipal de parametrizar e reter mais-valias tem um efeito regulador do mercado imobiliário, concretamente na redução dos preços de venda e de arrendamento. Note-se, contudo, que este efeito regulador implica que uma parte expressiva do parque imobiliário seja colocada em arrendamento público dirigido a todos os segmentos da procura. É a existência desta alargada oferta pública de arrendamento que garante a disciplina e a contenção dos preços no mercado livre de venda e de arrendamento. É também oportuno comparar as receitas da tributação do património com a receita perdida por não haver uma política de solos dotada de instrumentos que permitam aos Municípios parametrizar, distribuir e reter as mais-valias simples. Lembremo-nos que estes instrumentos existiram em Portugal até 1965.

Observando que um solo rústico, de uso agro-florestal, não sustenta um valor fundiário superior a 25.000€/ha e que a simples alteração de uso do solo, contemplada em plano, de rústico para urbanizável, multiplica pelo menos cerca de cinco vezes o valor do solo em sede de mais-valias simples, podendo essa multiplicação ser superior a vinte e cinco vezes, podemos ajuizar o que os Municípios perderam com os efeitos do Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965.

A retenção de mais-valias, devidamente enquadrada, teria um efeito moderador do preço do solo urbano, habilitaria os Municípios a disciplinar o crescimento urbano e a pôr em prática

políticas de habitação anti-segregacionistas, e aumentaria a receita do Município, permitindo-lhe reduzir as taxas de licenciamento e, eventualmente, prescindir do IMT. Para conferir transparência à Administração Pública, é importante observar a correspondência entre as taxas de urbanização e os encargos efectivamente realizados. Ao cidadão, na sua qualidade de proprietário ou de consumidor de serviços públicos, deve ser dada a garantia da correspondência entre os custos dos serviços prestados e as taxas que são cobradas.

Enquanto a tributação estática do IMI de certo modo induz à utilização e rentabilização do prédio, a tributação dinâmica do IMT agrava os encargos da transacção, o que refreia a procura diminuindo a fluidez do mercado e, a cada transacção, o preço do prédio tende naturalmente a absorver o encargo do IMT pago anteriormente. Assim, é óbvio que o IMT é um imposto que afecta negativamente a mobilidade geográfica das famílias e das empresas e inflaciona de forma selectiva os preços do mercado. A interdependência de todos estes factores remete para a importante questão da política de solos e da lei que a explicita.

2. O Conceito de Valor Fiscal

Se o legislador seguir as ideias fiscais correntes, agrava o imposto sobre os prédios de melhor construção e bem conservados, o que está certo se for politicamente assumido que o suporte essencial do imposto e a sua legitimidade se estruturam e fundamentam no rendimento real ou presumido do prédio.

Se, à partida, a referência ao rendimento for abandonada para se adoptar em alternativa o princípio do benefício associado ao conjunto de garantias e de serviços que o Estado e, mais directamente, o Município prestam, respectivamente, ao proprietário (fazendo respeitar as suas prerrogativas) e ao prédio (através das redes públicas), neste novo quadro relacional há uma inversão de critérios, uma vez que agora os prédios degradados e abandonados, ao não utilizarem os serviços disponíveis, causam prejuízo económico às entidades gestoras desses serviços públicos. Pelo contrário, os prédios em bom estado de conservação e em fruição normal são utilizadores correntes das infraestruturas e serviços, o que contribui para o normal funcionamento do sistema urbano.

Raciocinando à luz da lógica do benefício, os prédios em bom estado de conservação não devem, por essa razão, ver o imposto agravado, assim como os prédios em estado de degradação e de abandono não devem ser desagravados.

Qualquer que seja o modelo de determinação do valor fiscal, este deve ser configurado com componentes sensíveis à conjuntura económica e ao “valor justo”, a par da dinâmica da economia. Em qualquer caso, deve ser evitado um formulário pensado para um contexto de inflação e de especulação, sem defesas críticas e práticas que contrariem e ajudem a corrigir essas patologias.

O conjunto de factores e de coeficientes considerados na avaliação fiscal clássica é equacionado na perspectiva da determinação do valor de rendimento do prédio e, em resultado deste critério, prédios idênticos ao nível da sua dimensão, localização e direitos de construção e de utilização podem ter valores fiscais significativamente diferentes caso um esteja em estado de degradação e de abandono (valor fiscal reduzido) e o outro esteja em bom estado de conservação e em normal fruição (valor fiscal mais elevado).

Se o princípio legitimador for o do benefício taxado sobre um presumido “valor patrimonial tributário”, então o critério de determinação do valor fiscal não pode ser o enunciado anteriormente e referido ao valor de rendimento.

Atenda-se a que a capitalização da renda bruta à taxa de 6% tende a aproximar-se do valor de mercado. Mas, se tomarmos como referência a renda líquida, que se obtém descontando as despesas correntes de manutenção, conservação, encargos fiscais e outros e ainda a depreciação das construções, a sua capitalização à mesma taxa corresponde a um valor francamente inferior ao valor de mercado. Para efeitos fiscais sobre o património imobiliário, obviamente, só tem sentido calcular rendimentos tributáveis com base na renda líquida.

O legislador pode ainda optar por colocar o valor fiscal na banda do valor de mercado, o que não é fácil de pôr em prática e de sustentar em termos de lógica e de razoabilidade. Este modelo pressupõe que todos os prédios estão em simultâneo no mercado, o que é falso porquanto a maioria dos prédios está ocupada e indisponível para o mercado. Esta realidade, num contexto inflacionista e especulativo, leva a atribuir aos prédios ocupados valores de mercado virtuais, hipotéticos, que vão penalizar em sede fiscal os proprietários, sem que tais valores se tenham realizado financeiramente. Acresce que os valores de mercado de referência cairiam abruptamente se todos os prédios, aos quais se atribui esse valor, entrassem efectivamente no mercado em oferta real.

Não é negligenciável o facto das mais-valias impróprias, que correspondem ao lucro obtido na venda de um imóvel, serem taxadas com um imposto próprio e justamente no momento da transacção onde efectivamente esse lucro é auferido pelo proprietário vendedor. A extrapolação deste valor para prédios idênticos que não estão no mercado e num contexto

especulativo e de grande volatilidade é claramente abusiva. Os valores reais de mercado só têm sentido quando associados ao encontro das vontades reais e livres do proprietário em vender e do comprador em adquirir. Fora desta circunstância os valores virtuais do mercado flutuam sem qualquer tradução económica e financeira, daí a razão de se questionar a tomada desses valores virtuais e presumidos como base de incidência de um imposto.

A utilização do valor de mercado para efeitos de um imposto estático só é aceitável num contexto em que não haja inflação nem especulação e, por conseguinte, esse valor de mercado tenda a ser estável e se situe na banda do valor justo. Porém, a realidade económica contemporânea tem andado longe desse cenário.

A ênfase que neste relatório é dada ao valor de base territorial tem uma justificação pedagógica, na medida em que se trata de um valor pouco estudado, e tem também um sentido de oportunidade, uma vez que podemos prever e até já constatar que irão ter lugar grandes transformações na economia do imobiliário e do território em geral, transformações essas que só poderão ser bem sucedidas se fundamentadas num conhecimento teórico bem estruturado.

2.1 Os Vários Conceitos de Valor

A concepção de um imposto sobre o património imobiliário deve, prudentemente, adoptar um critério de determinação indutiva, partindo de casos concretos para parametrizar o montante da colecta que, à luz do senso comum e da economia real, se afigura razoável pagar em sede deste imposto. Quanto é que uma família da classe média considera razoável pagar de IMI por um apartamento de 100m² no Bairro de Alvalade, em Lisboa, ou no Bairro das Antas, no Porto, ou numa vila do interior?

Podemos sustentar que um apartamento com uma boa qualidade de construção e com 100m² poderia razoavelmente pagar de IMI um máximo de 250€/ano em Lisboa ou Porto e, porventura, não mais do que 150€ numa vila do interior. Note-se que não é difícil imaginar três famílias da classe média, auferindo todas elas o mesmo nível de rendimentos, a habitar um apartamento em qualquer destas três localizações, sendo que, observando o princípio do benefício, em muitas vilas a qualidade e o custo de vida são francamente superiores à dos grandes centros urbanos. Por isso não há razão para um agravamento tão acentuado da colecta em função de critérios de centralidade relativa.

Quanto é que o empresário hoteleiro de um hotel de 4 estrelas, com 120 quartos e 9.000m² de área de construção, localizado no centro de Lisboa ou do Porto, considera razoável pagar de IMI? Quanto é que um agricultor, proprietário dos terrenos de uma exploração agrícola com 40ha pode, razoavelmente, pagar de IMI? É justo que este agricultor seja penalizado pelo facto dos 40ha da sua exploração estarem distribuídos por diversas parcelas desconexas? Não seria justo permitir que o conjunto das parcelas integradas numa exploração agrícola pudesse ser agregado para efeitos fiscais?

O montante da colecta a suportar por cada classe de prédio em concreto deve ser objecto de uma determinação directa, empírica e opinativa, procurando ir ao encontro de uma sensibilidade económica dominante do que é o montante justo da colecta, à luz de um juízo de razoabilidade, de justiça e relativamente consensual na comunidade nacional. O valor da colecta para cada tipo de prédio é, assim, a questão-chave deste processo tributário. O facto da reforma de 2003 ter desligado o IMI do rendimento dos prédios e da renda a tomar como referência numa política de solos em geral e de habitação em particular é seguramente uma falha na legitimação e calibração deste imposto, o qual não pode ignorar a realidade económica e social e a capacidade financeira das famílias e das empresas que utilizam o território como um bem de primeira necessidade. Se a configuração do imposto adopta como referencial um presumido valor de mercado, quando sabemos que este há décadas se encontra desregulado e inquinado por comportamentos especulativos, resulta que o próprio imposto em si irá enfermar de excessos que penalizam gravemente os contribuintes. Acresce que a grande maioria dos prédios está em utilização e, bem vistas as coisas, estes não estão disponíveis para venda, sendo abusivo atribuir-lhes um valor virtual de mercado informado pelos desejos optimistas da oferta. Daí a importância de fazer valer um critério de razoabilidade e de justiça determinado por uma equação fundamentada na capacidade económica real dos agentes económicos para custearem as suas necessidades em matéria de produtos imobiliários, considerando aí o imposto sobre o património.

Independentemente do montante da colecta anteriormente concertado, é necessário encontrar um valor fiscal estável e com sentido económico objectivável que sirva de base de incidência para a determinação do imposto.

Por fim, a taxa a aplicar é o resultado da divisão do valor da colecta pelo valor fiscal e este é o método mais seguro e sensato para a configuração de um código de tributação do património imobiliário.

Para clarificar os conceitos, convém distinguir:

- **Valor de base territorial:** é determinado pela dimensão da parcela, pela sua localização e pelos direitos de uso, de desenvolvimento e de utilização que lhe estão juridicamente atribuídos e constituídos;
- **Valor patrimonial:** corresponde ao conjunto do investimento realizado na aquisição e construção no prédio em causa;
- **Valor de reposição ou de custo:** corresponde a uma actualização do valor patrimonial, na medida em que equivale ao custo actual da construção de um prédio idêntico àquele que é tomado como referência;
- **Valor de mercado:** corresponde ao valor de uma transacção efectuada em condições ideais em que o comprador não tem pressa em comprar nem o vendedor em vender, pressupondo que existe um quadro concorrencial quase perfeito onde se observa um equilíbrio entre a oferta e a procura. O acto de avaliação do valor de mercado corresponde sempre a uma opinião subjectiva do avaliador. A determinação do valor de mercado deve ser feita sempre para cada prédio separadamente, e nunca para grupos de prédios destinados a serem vendidos em conjunto ou em concorrência;
- **Valor venal** (valor real pelo qual é vendido um bem em moeda expressa);
- **Valor de rendimento:** é o valor de uso existente, valor de uso potencial, valor de troca expectável, e agrega todos os lucros e demais benefícios associados às prerrogativas da propriedade do prédio em causa. Neste valor inclui-se o valor locativo. Acontece que o prédio pode ser directamente utilizado pelo proprietário, tendo assim um valor de uso directo. Pode também encontrar-se em estado de abandono expectante e ter, assim, uma valorização maximizada por estar disponível para poder entrar a qualquer momento no mercado. O valor de rendimento agrega todas as possibilidades de obtenção de lucros ou de rendas;
- **Valor locativo:** corresponde à capitalização do montante da renda líquida anual;
- **Valor de expropriação:** corresponde ao valor do prédio acrescido da justa indemnização em processo expropriatório com base na declaração de utilidade pública por parte do Estado ou do Município;
- **Valor de uso:** é um valor subjectivo e circunstancial que se alicerça no interesse ou mesmo necessidade que uma determinada pessoa tem em dispor e utilizar um determinado prédio;

- **Valor de caução:** corresponde a um valor que uma entidade de crédito pode atribuir ao prédio para este servir de caução a um empréstimo onde entra como factor preponderante a relação entre a taxa de juro, o período de amortização e o risco inerente à operação e/ou ao beneficiário do empréstimo;
- **Valor de activo contabilístico:** corresponde ao valor determinado pelas regras de contabilidade a que a entidade proprietária está submetida;
- **Valor intrínseco:** corresponde ao valor real do prédio independentemente de quaisquer circunstâncias;
- **Valor residual** (valor de um activo no final da sua vida útil ao longo da qual sofreu uma gradual depreciação). Note-se que, no caso do imobiliário, o valor residual aplica apenas ao edificado e demais benfeitorias e não ao solo, porquanto este, em princípio, não sofre depreciações, possuindo um valor relativamente estável. O valor residual do solo tende a confundir-se com o valor fundiário e o valor de base territorial. No entanto, convém trabalhar sobre as subtis diferenças de significado destes conceitos.
- **Valor de seguro:** valor assumido para efeitos de responsabilidade das companhias de seguros face a determinados riscos que incidem sobre o prédio;
- **Valor de liquidação:** corresponde ao valor considerado para efeitos de inventário de encerramento de empresas;
- **Valor fundiário:** é um conceito próximo do de “valor de base territorial” e que se aplica com maior frequência aos prédios rústicos. No entanto também tem sentido aplicá-lo aos prédios urbanos na componente do seu valor indexado ao solo;
- **Valor fiscal:** corresponde ao valor associado ao prédio que é tomado como base de incidência à qual se aplica uma taxa para a determinação do montante da colecta.
- **Valor justo:** decorre do imperativo constitucional a intervenção do Estado na regulação do acesso à habitação a preço compatíveis com o rendimento das famílias e o combate a práticas especulativas. Daí podermos concluir que a sociedade, através das suas instituições competentes, deve calcular e explicitar o valor razoável e aceitável a que o solo e o espaço edificado devem ser disponibilizados para as famílias, as empresas e para as outras necessidades do tecido social, inclusive do Estado;

Por princípio, o valor fiscal que vai servir de base de incidência ao imposto deve ser um valor *estável* e, no contexto actual das políticas territoriais, faz todo o sentido que esse valor seja

neutro relativamente ao investimento que o proprietário realiza no seu prédio, de modo a não penalizar quem investe em benfeitorias, isto é, no desenvolvimento, na construção, na qualificação arquitectónica, na conservação e na produção de riqueza.

A tributação do património imobiliário tem especificidades que justificam um tratamento jurídico-fiscal e administrativo distinto de todos os outros bens patrimoniais. Justifica-se, portanto, que o (IMI) seja tratado autonomamente, como um imposto não analítico, ignorando-se por regra os demais bens patrimoniais do sujeito passivo. Dever-se-ia aqui ponderar a excepção no que diz respeito à já referida sugestão de se permitir a agregação das parcelas pertencentes a uma exploração agrícola num único (prédio fiscal).

2.2 O Conjunto de Factores a Considerar na Avaliação

Um bem imóvel sujeita-se a diversas formas de apropriação e de utilização que, por sua vez, devem prosseguir a sua função social. É por isso que o Estado se confronta com a necessidade de assegurar o ordenamento do território através de instrumentos de planeamento onde são configurados e determinados os usos do solo e os desenvolvimentos que asseguram a adaptação dos espaços rústicos e urbanos para as actividades e utilizações. Os factores a considerar na avaliação de cada prédio são os seguintes:

- a) A classe e categoria de uso atribuídas em sede de planos territoriais à unidade territorial onde o prédio está inserido;³⁵⁹
- b) A localização geográfica relativa do prédio, considerando os níveis de acessibilidade e de centralidade, o que determina os seus predicados de localização. Contudo, é de notar que as acessibilidades tendem a ser cada vez mais associadas a modos de transporte e a serviços especiais que coexistem com a dispersão das edificações. Neste contexto, podem não coincidir com os melhores níveis de centralidade, os quais dependem do grau de infraestruturação e de dotação em equipamentos e serviços sociais próximos e integrados numa estrutura urbana de bairro.

As dinâmicas territoriais induzidas pelo desenvolvimento das redes de transportes e também pelo desordenamento dos usos do solo confundem e dificultam seriamente a aferição do factor de localização na formação do preço do solo. Este fenómeno é

³⁵⁹ Os planos territoriais em vigor não operam com conceitos correctos da taxonomia dos usos do solo com uma articulação lógica entre o conceito de “categoria” e de “classe de uso”, o que impossibilita o recurso a estes factores de ponderação do valor do solo.

particularmente evidente quando se configura nas chamadas urbanizações em “mancha de óleo”. É de notar que a centralidade exige muito mais do que a simples acessibilidade;

- c) Os direitos de desenvolvimento, considerando a área de construção autorizada e a sua distribuição por edifícios individualizados e fracções autónomas;
- d) As utilizações possíveis e constituídas como prerrogativa do direito de propriedade;
- e) A dimensão do prédio e das suas parcelas patrimonialmente significativas, isto é, passíveis de proporcionar utilizações e rendimentos autónomos e assim serem suporte do exercício de direitos reais específicos (é o caso de um prédio com uma descrição predial única onde coexistam habitação e lojas que podem ser arrendadas separadamente);
- f) A possibilidade de divisão da propriedade constitui uma fonte de mais-valias potenciais, não só na propriedade rústica mas também na urbana. Constata-se que existe uma relação inversamente proporcional entre o valor de um imóvel por m² e a sua dimensão, por se situarem em segmentos de mercado distintos. Ou seja, quanto menor for a superfície do imóvel, maior tende a ser o seu valor por m². Esta relação deve-se ao facto de os prédios mais pequenos, em virtude de se apresentarem no mercado por um valor global mais baixo, beneficiarem de uma procura mais alargada. Este factor induz a que o cenário de maximização de lucros de uma urbanização corresponda a considerar uma tipologia única de T0. Note-se que o valor de base territorial tem uma correspondência com a área de construção autorizada e também com o número de fogos pelos quais essa área é distribuída. Assim, o valor do solo destinado à urbanização é determinado não só pela área de construção autorizada, mas também pelo programa do seu fraccionamento.

g)

No caso da propriedade rústica, a divisão de grandes herdades (da ordem das centenas de hectares) em pequenas quintas (da ordem dos 0,5 a 30ha) é uma operação susceptível de gerar mais-valias substanciais e, se em cada uma destas for possível licenciar a construção de uma habitação, então o sucesso económico fica sobremaneira assegurado, uma vez que a procura já não se limita ao segmento dos empresários agrícolas e florestais mas alarga-se a um amplo universo de procuras indiferenciadas que concorrem com o sector agro-florestal e ameaçam a sua viabilidade e estabilidade do próprio uso.

Esta matéria é importante também para a fiscalidade quando, perante estas situações, o sistema fiscal acompanha a perversão da valorização patrimonial dos prédios, indiferente às patologias subjacentes a esse incremento de valor. Neste contexto, há ainda que

considerar os comportamentos especulativos atraídos e alimentados por esta multiplicação da procura atípica e deslocada.

Uma política fiscal esclarecida e avançada pode e deve actuar em consonância e cooperação com as políticas e princípios do ordenamento do território.

h) A localização é um factor de grande peso na determinação do uso e do valor da propriedade imobiliária. Contudo, seria útil e esclarecedor conjugá-la com a classe e categoria de uso da unidade territorial onde o prédio está integrado e com os direitos juridicamente constituídos sobre o prédio em causa. O factor localização é uma componente do valor do prédio que afecta apenas o seu valor de base territorial e que, em princípio, não decorre do mérito do proprietário mas de um desenvolvimento sócio-geográfico com expressão regional e local prosseguido ao longo de gerações. Nas últimas décadas, as profundas transformações na estrutura do povoamento e nas redes de transportes alteraram significativamente a acessibilidade, a pressão demográfica e a mobilidade em geral, com efeitos expressivos sobre o mercado imobiliário. O factor localização confronta-se, na prática, com o conteúdo classificativo dos usos do solo e regime de servidões e restrições de utilidade pública e outras condicionantes, cujo processamento de há cerca de 40 anos a esta parte enferma de irracionalidades e falta de transparência. Neste contexto, a interpretação da localização dos prédios considerando o uso e a utilização que lhes são atribuídos pelos regulamentos dos planos territoriais, não sendo fiável, pode induzir em erro o processo de avaliação do valor dos prédios, principalmente dos rústicos.

i)

Na tributação do património imobiliário é, por conseguinte, importante a diferenciação dos diversos tipos de prédios considerando a sua localização, uso, direitos de construção constituídos e utilização autorizada.

2.3 O Valor de Base Territorial

A propriedade imobiliária só por si não pode ser vista como uma “manifestação exterior de riqueza,” já que, em muitos casos estamos perante bens de primeira necessidade para as pessoas e famílias e, no caso das explorações agrícolas e florestais, o terreno deve ser

considerado como um meio de produção que faz parte do capital fixo da empresa. O mesmo se pode considerar relativamente às indústrias e aos serviços, incluindo a hotelaria.

O solo enquanto bem patrimonial tem um valor de base territorial que, em regra, não se deprecia. Este valor fundiário tende a ser muito estável ou progressivo, neste último caso devido à ocorrência de eventuais mais-valias indirectas. Por isso, admite-se que não se considere a sua amortização quando comparado com outros factores de produção como máquinas ou mesmo edifícios que, de sua natureza, têm um período de vida útil limitado e custos de manutenção e conservação. É por isso que na formação de valor da propriedade imobiliária há duas componentes estruturalmente distintas: a componente fundiária de base territorial, que corresponde ao valor do solo, e a componente do investimento realizado no prédio em construções e outras benfeitorias.

A configuração do valor de base territorial é, em princípio, determinada pela política de solos e, na prática, deveria ser controlada jurídica e administrativamente recorrendo aos planos territoriais. É, portanto, o resultado de uma dinâmica que transcende a esfera da propriedade privada, sendo o resultado do comportamento social, da cultura dos povos e da vontade política expressa na lei e nos procedimentos administrativos do urbanismo. Quando a valorização decorre da adaptação do prédio, para a exploração agro-florestal ou para outros usos e utilizações onde pesa a qualidade arquitectónica do espaço edificado, esta valorização decorre da vontade, da capacidade e do mérito do proprietário.

Esta dicotomia entre o valor de base territorial e o valor associado ao investimento em benfeitorias permite sustentar um modelo de tributação do património que seja neutro relativamente ao investimento dos proprietários na valorização do seu património. Este modelo tem particular sentido na sociedade contemporânea pelas seguintes razões:

a) A sociedade actual quer estimular a qualificação arquitectónica e paisagística do património imobiliário e, portanto, não faz sentido dar subsídios para a salvaguarda e valorização do património e, ao mesmo tempo, ter um regime fiscal que adopta por princípio o agravamento da carga fiscal sobre os prédios mais qualificados e melhor conservados. Existe aqui uma contradição entre as políticas urbanas de salvaguarda e valorização e as políticas fiscais que não tem acompanhado a evolução da realidade económica do território.

Não se recomenda que o património arquitectónico seja contemplado com isenções ou outro qualquer benefício fiscal. Bastaria que o ónus inerente às condicionantes e responsabilidades contratualizadas de salvaguarda e valorização fosse calculado e deduzido no valor fiscal, sem qualquer favor;³⁶⁰

b) O valor de base territorial em geral deve, por princípio, ser um valor determinado e controlado politicamente através dos instrumentos de planeamento e gestão territorial. O valor deve ser parametrizado, regulado e resguardado de investidas especulativas.

A referenciação e divulgação oficial deste valor do solo constitui uma informação importante e esclarecedora para os agentes do mercado imobiliário, com efeitos reguladores do mesmo. O preço do solo, assim como a sua disponibilização para o uso social determinado em sede de plano territorial, na medida em que são competências do Estado, exigem um enquadramento jurídico do qual faz necessariamente parte o estabelecimento de critérios de valoração do solo para as componentes que não dependem do mercado mas sim das políticas de solos, e é neste contexto que o valor de base territorial se equaciona e afirma como instrumento regulador do mercado imobiliário.

c) Quanto à variação do valor patrimonial de um prédio, esta deveria ser fundamentalmente determinada pela iniciativa e pela qualidade do investimento e da gestão do seu proprietário, e, portanto, tem uma formação casuística. Não se deve confundir o valor patrimonial com o

³⁶⁰ No plano fiscal, têm vindo a ser criados benefícios fiscais, no IMI e IMT, relativamente aos prédios sujeitos a operações de reabilitação urbana em áreas classificadas de reabilitação urbana. Ao longo de décadas que estes benefícios fiscais se encontram plasmados, quer no Estatuto dos Benefícios Fiscais, quer em legislação extravagante aos Códigos do IMI e do IMT. Veja-se, a este propósito, que na recente Lei n.º 95-A/2009, de 2 de Setembro, relativa à autorização ao Governo para aprovar o regime jurídico da reabilitação urbana, aí se prevê «a criação de regimes especiais de tributação do património em áreas de reabilitação urbana, incluindo benefícios fiscais associados aos impostos municipais sobre o património, designadamente o imposto municipal sobre imóveis (IMI) e o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT)».

Numa perspectiva global não deixa de ser questionável o tratamento desigual entre os proprietários de prédios localizados dentro e fora destas áreas de reabilitação urbana. Também aqui o critério deveria ser o da correspondência entre o valor fiscal e os direitos e deveres específicos do património em causa. Estas distinções entre zonas urbanas devem reflectir-se no valor fiscal, com sentido económico objectivo, e explorar correspondências com as prerrogativas da propriedade, evitando políticas discriminatórias que fomentam desigualdades e que criam vícios orçamentais informados por idiosincrasias e comportamentos que estão em voga. A salvaguarda e valorização do património devem ser resolvidas no quadro dos direitos e deveres da propriedade em geral, sem penalizar o erário público.

O ónus inerente ao dever contratualizado de conservar um prédio por razões de interesse público deve ser calculado e repercutido, por dedução, no valor fiscal, o que se traduz num desagravamento do IMI dentro de uma pura lógica económica sem ter o carácter de benefício algum.

valor de mercado. O primeiro é determinado pelo somatório do investimento realizado e materializado no prédio, o segundo é determinado pela alienação do prédio em condições ideais de mercado.

2.4 Planeamento do Território e Fiscalidade

À medida que o sistema de planeamento do território se torna mais denso, condicionando as alterações do uso do solo e os clássicos direitos do proprietário, de *fruendi, utendi et abutendi*, que lhe conferiam uma ampla liberdade de construção e de exploração, aumentam as tensões no território e no mercado imobiliário.

Sendo indiscutivelmente necessárias regras de lei e métodos de planeamento que assegurem uma disciplina territorial e uma ordem urbanística, arquitectónica e paisagística, o modo de as instituir e administrar requer enquadramentos de Direito, de Economia e de Topologia Urbanística que assegurem o respeito pelas prerrogativas básicas da propriedade, pelo sentido útil do território e pelos princípios de transparência, de justiça e de razão que devem pautar as relações entre o Estado, o Município e o cidadão.

O sistema jurídico de planeamento do território e as políticas fiscais são, em grande parte, determinantes da formação do preço do solo em particular e do preço do imobiliário em geral. Os planos negativos, que se caracterizam pela imposição de restrições múltiplas sobrepostas, descoordenadas e administradas num quadro de incerteza, contrapõem-se aos planos assertivos e positivos que fomentam a estabilidade dos usos do solo e apresentam soluções concretas para os problemas associados à indisponibilidade, à especulação e ao abandono dos prédios.

Um plano positivo compromete-se com a dinâmica da actividade social, ajudando as populações, as famílias e as empresas a desenvolverem uma presença e um relacionamento próspero e harmonioso com o território. Um bom plano revela-se no mérito dos seus resultados, um mau plano é geralmente uma fonte de conflitos e uma causa de degradação do território.

Durante muitas décadas a política fiscal sobre o património imobiliário induziu a procura generalizada de imóveis, rústicos e urbanos, como refúgio de poupanças em entesouramento passivo e como suporte de investimentos especulativos.

A acentuada desactualização dos valores dos prédios registados na matriz fiscal, devido a uma inflação galopante e a uma ausência de resposta por parte do legislador e da governação, manteve ao longo de muitos anos (principalmente desde os meados dos anos 60) condições

extraordinariamente favoráveis para gerar e captar mais-valias e auferir grandes lucros praticamente sem incidências fiscais significativas. Esta situação foi responsável pelo comportamento optimista e descuidado da procura, que foi muito apoiada pelas instituições de crédito, com critérios de uma generosidade excessiva, baseada na sobreavaliação do valor dos imóveis.

Então, repentinamente, verifica-se se uma inversão radical da política fiscal que apanhou os proprietários desprevenidos e completamente expostos a uma conjuntura desfavorável, onde os valores dos imóveis são instáveis e financeiramente confusos, na medida em que grande parte dos prédios estão onerados como caução e garantia de créditos hipotecários, cujos montantes são, em muitos casos, superiores ao valor real do prédio.

A doutrina de Henry George sustenta que a aplicação ao solo (*land*) de um imposto simples, deixando de taxar a propriedade em si, entendida como um investimento realizado em benfeitorias, cria um modelo de tributação que é neutro relativamente ao comportamento do proprietário no que diz respeito às decisões de investimento em habitação ou outros empreendimentos que melhorem e valorizem a propriedade. É muito interessante esta distinção entre o imposto que incide apenas sobre o solo (*land tax*) do imposto sobre a propriedade (*property tax*), observando que este último incide não apenas sobre o solo mas também sobre os melhoramentos que o proprietário levou a cabo.

Na formação do valor patrimonial e no valor de mercado de cada prédio há um conjunto de factores que não dependem do proprietário mas sim das características de base territorial do prédio em si, à margem das decisões de investimento tomadas pelo proprietário.

Se a base de incidência do imposto for neutra relativamente ao comportamento do proprietário, criam-se as condições de suporte a uma política que não penalize os proprietários que investem, desenvolvem e criam riqueza a partir da valorização e exploração da sua propriedade. Este princípio vem ao encontro das políticas de apoio à salvaguarda e valorização do património, em que o Estado quer motivar e apoiar os proprietários para cuidarem e conservarem os prédios sob o ponto de vista arquitectónico e paisagístico.

A tributação com base no valor territorial atende exclusivamente às características cadastrais e aos direitos de desenvolvimento constituídos relativamente à construção e à utilização, sendo indiferente a eventuais acréscimos de valor decorrentes do mérito, do investimento, da arquitectura e da configuração paisagística.

A grande questão que se coloca actualmente é a de saber como se comportaria a receita das finanças locais por concelho ao adoptar-se o valor de base territorial como base de incidência

do IMI, com o propósito de estabelecer, à partida, o princípio da igualdade e da razoabilidade no tratamento de todos os prédios.

Podemos, com segurança, prever que as diferenças em termos de valores globais por concelho não seriam significativas no que diz respeito ao montante da receita que advirá da aplicação do modelo vigente. A diferença reside essencialmente no rigor lógico e conceptual da determinação da base de incidência e na legitimidade que advém da aplicação do princípio da igualdade.

Capítulo II. Tendências na Tributação do Património

1. Experiências Internacionais

1.1 A Experiência Espanhola

A lei espanhola no Capítulo 5.º — valoração — secção 1, artigo 22.º — valor cadastral — estabelece que este valor cadastral é determinado objectivamente para cada bem imóvel a partir de dados documentados no cadastro imobiliário e é constituído pelo valor cadastral do solo e pelo valor cadastral das construções. Acontece, porém, que no seu desenvolvimento, a lei nunca chega a identificar, calcular e tratar separadamente estas duas componentes que integram o valor de um prédio. O conceito de valor cadastral, na forma como é tratado na lei espanhola, é extremamente confuso e na prática não é mais do que um valor presumido administrativamente determinado de uma forma massiva «*ponencia de valores totales*» e que se refere à totalidade dos bens imóveis de uma mesma classe ou determinado para um conjunto circunscrito de imóveis da uma mesma classe, localizados em uma ou várias zonas, dando origem à «*ponencia de valores parciales*», ou ainda determinado exclusivamente para um ou vários grupos de bens imóveis de características especiais «*ponencia de valores especiales*». Transparece aqui a criação de instrumentos para uma operacionalização flexível do imposto a partir de um poder centralizado na *Dirección General del Catastro*. A imprevisibilidade e insegurança do legislador é tal que destacadamente é referido «que o valor cadastral dos imóveis não poderá superar o valor de mercado, nem o preço de venda quando limitado administrativamente».

A situação complica-se quando é necessário fazer uma revisão dos valores cadastrais, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2002, estabelecendo uma redução na base de incidência do imposto sobre bens imóveis que entretanto tenham sofrido aumentos discrepantes da colecta. Esta é uma reacção às fragilidades do modelo no contexto de um mercado imobiliário turbulento e especulativo.

O conceito de imóvel de características especiais visa separá-los dos prédios rústicos e urbanos comuns, o que tem sentido e merece atenção.

São bens imóveis de características especiais: “*un conjunto complejo de uso especializado, integrado por suelo, edificios, instalaciones y obras de urbanización y mejora configurados como un único bien inmueble a efectos catastrales, por su carácter unitario y por estar ligado*”

de forma definitiva para su funcionamiento. Se consideran inmuebles de este tipo los comprendidos en los siguientes grupos:

- los inmuebles destinados a la producción de energía eléctrica, gás, refino de petróleo e centrales nucleares,*
- los integrado por los embalses, salto de agua y demás construcciones vinculadas al proceso de producción, así como canales, tuberías de transporte u otras conducciones que sean necesarias para la obtención o producción de energía hidroeléctrica,*
- los integrado por las autopistas y carreteras,*
- los integrados por aeropuertos y puertos comerciales.»*

O conceito de “bens imóveis de características especiais” é pertinente e de grande utilidade ao permitir focar o problema da procedimentalização para determinar, de forma quase casuística, o valor fiscal e a colecta de estruturas singulares com usos especializados, e cujas construções e localização estão quase definitivamente ligados aos seu funcionamento, configurando conjuntos agregados que, para efeitos cadastrais e fiscais, se justifica que constituam um único bem imóvel.

Note-se que as auto-estradas e seus túneis de passagem, assim como as centrais de produção de energia eléctrica, refinarias, aeroportos comerciais, entre outras infraestruturas, equipamentos e indústrias privadas ou concessionadas e que prosseguem fins lucrativos, não têm razão para não serem tributados. A lei espanhola não cria excepção nestes casos e tem assim o mérito de, por princípio, procurar reduzir o regime de isenções.

O procedimento para o cálculo do valor fiscal faz-se por um critério de avaliação massiva «*valoración colectiva*» definido por um período de cinco anos, após o qual pode ser reavaliado. O modelo é extremamente exposto e vulnerável às influências e flutuações do valor de mercado, remetendo para os membros da «*Dirección Geral del Catastro*» um poder discricionário de calibração, com maior ou menor redução do valor fiscal relativamente ao valor de mercado, o que não deixa de reflectir os efeitos especulativos e as desigualdades inerentes à instabilidade de um mercado desregulado, como aquele que vigorou nas últimas décadas.

Para poder socorrer e emendar as assimetrias do mercado, a lei desdobra a *valoración colectiva* em três instrumentos distintos de intervenção: a valoração geral, a valoração parcial e ainda a valoração de carácter simplificado, correspondendo estes dois últimos instrumentos a avaliações quase casuísticas para ajustar e corrigir valores de prédios ou de conjuntos de

prédios que por algum motivo não se enquadrem no critério geral. Também aqui se observa que o modelo não tem a objectividade de que se arroga.

A análise de casos no universo espanhol mostra-nos que o valor fiscal se aproxima actualmente dos 30% de um presumido valor de mercado actual. No entanto, há cerca de 20 anos, referia-se que o valor cadastral seria da ordem do valor de mercado. Especialistas no domínio da economia do imobiliário consideram que *«a avaliação e revisão dos valores cadastrais é uma tarefa administrativa muito complicada e não isenta de problemas políticos»*. A fixação dos valores fiscais encerra muito mistério, sendo o processo complicado, registando atrasos de muitos anos. Seguramente este modelo não serve de exemplo.

A tributação da propriedade imobiliária em Espanha é realizada através do “Impuesto sobre Bienes Inmuebles”, sendo cobrada pelos “ayuntamientos”. Considera apenas o valor do bem e não a capacidade contributiva do contribuinte. São sujeitos passivos deste imposto as pessoas individuais e colectivas detentoras dos seguintes direitos reais sobre a propriedade: direito de propriedade, direito de usufruto, direito de superfície, concessão administrativa sobre os imóveis ou sobre os serviços públicos a que estejam afectos. Dentro deste quadro as empresas concessionárias de serviços públicos e dos espaços necessários ao seu funcionamento pagam imposto.

Os orçamentos de Estado podem actualizar os valores cadastrais através da aplicação de coeficientes que podem ser diferentes para cada classe de imóvel.

As taxas de incidência mínimas e máximas aplicáveis são as seguintes:

- Imóveis urbanos: entre 0,4% e 1,10%
- Imóveis rústicos: entre 0,3% e 0,90%
- Imóveis de características especiais (produção de energia, integrados em auto-estradas, estradas, aeroportos e portos): 0,6%, com carácter supletivo, isto é, se não houver uma regra específica para tratar casuisticamente esse prédio. Os “Ayuntamientos” podem estabelecer um critério diferenciado de taxaço para cada grupo desta categoria de bens, que não pode ser inferior a 0,4% nem superior a 1,3%.

Os valores anteriores podem ser aumentados nos casos seguintes:

- Município capital de província ou de comunidade autónoma;
- Município com serviço de transporte público colectivo urbano de superfície;

- Município que presta mais serviços do que aqueles a que esteja obrigado segundo o disposto na Lei n.º 7/1985;
- Município em que a propriedade rústica representa mais de 80% da superfície total do seu território.

1.2 A Experiência da Inglaterra, País de Gales e Escócia

A tributação da propriedade imobiliária destinada a habitação é realizada através da “Council Tax”, imposto local que é colectado pelas autarquias com vista a custear os serviços por estas prestados à comunidade, tais como a recolha de resíduos sólidos, limpeza pública, polícia, bombeiros, parques e espaços exteriores públicos, museus, escolas, etc. No modelo britânico, a legitimidade dos impostos sobre o património imobiliário está alicerçada no conjunto de serviços públicos efectivamente prestado pela administração local, e há uma consciência interpelativa sobre as transformações que se verificam na gestão da prestação destes serviços.

Este imposto tem sido objecto de grande controvérsia no Reino Unido, com chamadas de atenção para a crescente complexidade e necessidade de equilíbrio e transparência na relação entre o sector público e o sector privado. A defesa do consumidor coloca na ordem do dia a procura de novos modelos de administração e novos conceitos legislativos, económicos, culturais e políticos. Que serviços são custeados pelos impostos e quais estão a ser suportados pelo pagamento directo do consumidor?

No Reino Unido há uma política de avaliação dos serviços “(*valuation of public utilities*)” que analisa a cobertura, a qualidade e os custos das redes de gás, água, esgotos, energia eléctrica, telecomunicações, transportes públicos e outras redes urbanas para fins de parametrização da “*local property tax*”. A concessão ao sector privado da prestação/exploração deste tipo de serviços coloca a questão do poder e das funções do regulador e do enquadramento fiscal destas novas empresas que têm o risco de actuarem como monopólios naturais.

A base de incidência é o valor da habitação, sendo a taxa aplicável determinada em função de oito “bandas” (intervalos) de valor. O valor da colecta é ajustado em função do número de pessoas maiores de 18 anos que habita em cada fogo (excluindo estudantes).

A receita da colecta destina-se às autarquias locais –, “*council*” ou “*district*”, sendo parte da receita redistribuída pelo nível de administração territorial superior (“*county*”) para a “*strategic authority*” - Grande Londres e “*county council*”, e/ou por “*joint boards*” que correspondem a autoridades de transportes, às autoridades policiais, aos bombeiros, a entidades com fins

específicos (como as autoridades dos parques nacionais) e, na Escócia, à “*Scottish Water*” (empresa pública nacional da água), sendo também parte da receita distribuída pelas freguesias.

Os sujeitos passivos deste imposto seguem a hierarquia seguinte:

- Morador em habitação própria, seja em propriedade plena ou em direito de superfície, seja do todo ou de parte do imóvel;
- Inquilino em primeira habitação;
- Morador com licença de permanência;
- Qualquer residente, mesmo que ocupante ilegal;
- Proprietário no caso de habitações devolutas.

O valor de incidência é o valor de capital do imóvel em 1 de Abril de 1991 em Inglaterra e na Escócia, e em 1 de Abril de 2003 no País de Gales³⁶¹ determinado pela “*Valuation Office Agency*”. Aos imóveis novos é também atribuído um valor nominal para aquelas datas. Este valor insere-se numa das oito bandas, de A a H (ou A a I no País de Gales).

Bandas de valorização	Intervalo de valores
A	Até £ 40.000
B	De £ 40.001 a £ 52.000
C	De £ 52.001 a £ 68.000
D	De £ 68.001 a £ 88.000
E	De £ 88.001 a £ 120.000
F	De £ 120.001 a £ 160.000
G	De £ 160.001 a £ 320.000
H	A partir £ 320.001

Cada autarquia local estabelece um valor percentual de taxa para uma habitação da banda D ocupada por dois adultos não isentos. Esta decisão determina automaticamente os valores aplicáveis às restantes bandas. O valor total nominal da receita correspondente às propriedades da banda D resulta da soma de todas as propriedades em cada banda ponderadas pelo respectivo rácio.

³⁶¹ Note-se que o Reino Unido utiliza o calendário elisabetano, com início a 1 de Abril, para fins orçamentais.

Inglaterra (2006):

Bandas de valorização	Intervalo de valores	Rácio	Média
A	Até £ 40.000	6/9 (67%)	£ 845
B	De £ 40.001 a £ 52.000	7/9 (78%)	£ 986
C	De £ 52.001 a £ 68.000	8/9 (89%)	£ 1.127
D	De £ 68.001 a £ 88.000	9/9 (100%)	£ 1.268
E	De £ 88.001 a £ 120.000	11/9 (122%)	£ 1.550
F	De £ 120.001 a £ 160.000	13/9 (144%)	£ 1.832
G	De £ 160.001 a £ 320.000	15/9 (167%)	£ 2.113
H	A partir £ 320.001	18/9 (200%)	£ 2.536

O Governo britânico ponderou proceder a uma reavaliação geral em 2005 devido à subida generalizada dos valores imobiliários entre o final dos anos 90 e início dos anos 2000, mas não o chegou a fazer, excepto no País de Gales, porventura por ser um território relativamente pequeno e onde o comportamento do mercado imobiliário foi atípico e contrastado com o que se passou no resto do Reino Unido.

O montante das receitas não cobradas devido a isenções é, em parte, pago pelo Departamento de Trabalho e Pensões. As propriedades desocupadas têm reduções, as propriedades com apenas um ocupante têm um desconto de 25%, as residências diplomáticas estão isentas, tais com as residências de estudantes.

A “*Council Tax*” representa cerca de 25% das receitas das autarquias locais. As restantes receitas provêm do apoio financeiro do Estado e de impostos sobre a actividade económica que são colectados pelo Estado e redistribuídos às autarquias locais.

As principais críticas que vêm sendo feitas a este sistema são as seguintes:

- Não é tida em conta a capacidade contributiva do contribuinte, o que tem algum sentido atendendo ao facto de o imposto incidir apenas sobre os prédios de habitação e o sujeito passivo poder não ser o proprietário mas o morador, o inquilino ou simples residente;
- O imposto tem um impacto desproporcionado nos inquilinos. Pagam um valor de imposto baseado num valor de mercado da propriedade que não teriam capacidade de comprar;
- Não existe uma proporcionalidade entre o valor da contribuição a pagar e o valor de mercado, na medida em que um imóvel da banda H paga o dobro da banda D mas pode valer 10 vezes mais;
- Apesar do carácter regressivo do imposto, os descontos a que os contribuintes com baixos rendimentos têm direito tornam o imposto menos regressivo;

- Quando o sistema foi implementado, a inserção de cada imóvel na respectiva banda a valores de 1991 poderá estar errada, isto é, para valores de 1991 muitos imóveis terão sido sobrevalorizados.

A tributação da propriedade imobiliária não habitacional, utilizada por empresas, firmas, negócios e outras organizações é realizada através das “*Business Rates*”, imposto local distinto da “*Council Tax*”, colectado pelas autarquias, também com vista a custear os serviços por estas prestados à comunidade.

Às instalações utilizadas por cada empresa ou negócio é atribuído um valor tributável. O valor de imposto a pagar é função do valor tributável e de um multiplicador que é estabelecido pelo Governo. São aplicados multiplicadores diferentes em Inglaterra, no País de Gales, na Escócia e na Irlanda do Norte, o que denota desigualdade regional e um poder de presunção por parte do Estado que não é pacífico, ferindo os princípios da objectividade e do equilíbrio dos direitos do contribuinte e do Estado.

As instalações de empresas e negócios incluem a maioria de propriedades comerciais, tais como lojas, escritórios, *pubs*, armazéns e fábricas. Há algumas excepções, como sejam igrejas, aquiculturas, a maioria das propriedades rústicas e casas de quintas, amarrações móveis, parques públicos, sistemas de drenagem de águas e alguns tipos de propriedade usados pelos diminuídos físicos e mentais.

Este imposto também pode ser pago sobre habitações utilizadas para fins não habitacionais (teletrabalho ou trabalho no domicílio). A parte habitacional do fogo pagará “*Council Tax*”. Estes detalhes conduzem a preciosismos irrelevantes em termos de receitas, pesados em termos de informação e geradores de situações irregulares que não são saudáveis.

Um fogo que seja arrendado mais do que 140 dias por ano também está sujeito a este imposto na proporção dos dias em que seja arrendado e a “*Council Tax*” será devida para o restante período.

O cálculo do valor tributável é realizado pela VOA (“*Valuation Office Agency*”) que determina o valor tributável com base na estimativa do valor de renda de mercado livre (o valor pelo qual a propriedade poderia ser arrendada). Estes valores são revistos de 5 em 5 anos (última actualização em 1 de Abril de 2005) com base nos valores de mercado de dois anos antes: as actualizações de 2005 reportaram-se aos valores de 2003, e a lei prevê que em 2010 se reportarão aos valores de 2008. O valor da colecta é calculado aplicando um multiplicador estabelecido pelo Governo ao valor tributável. Nos bairros onde se verifica um excesso de oferta que não é absorvido nem pelo mercado de compra nem pelo de

arrendamento, a referência do valor fiscal perde legitimidade, obrigando (como está a suceder na crise de 2008) a medidas de desagramento do imposto simultaneamente urgentes e precipitadas, mostrando as fragilidades do modelo fiscal.

Existe um conjunto de reduções na determinação das taxas para muitas pequenas empresas, e se as instalações estiverem vazias.

Normalmente é o utilizador da propriedade que paga o imposto, seja o proprietário ou o detentor do direito de superfície. Em propriedades arrendadas, o imposto pode estar incluído na renda.

Desde 1 Abril 2008, todas as propriedades devolutas estão isentas durante os três primeiros meses nessa situação. As propriedades industriais e de armazenagem qualificam-se para uma isenção de três meses adicionais. Após esse período, é devido o imposto aplicável.

Os valores tributáveis são reavaliados a cada cinco anos. Desde a última avaliação, em 2005, os valores tributáveis de algumas propriedades individuais subiram ou caíram substancialmente, em linha com mudanças substanciais nos valores de arrendamento. Prevê-se que a reavaliação seguinte terá lugar em 1 de Abril de 2010.

Estão previstas medidas especiais para harmonização progressiva (“*phase in*”) da variação dos valores tributáveis. Estas estabelecem limites na percentagem em que os valores colectáveis podem variar cada ano.

1.3 A Experiência Francesa

A tributação da propriedade imobiliária é realizada através da “*Taxe Foncière*”, sendo cobrada pelas “*communes*”. Distinguem as três componentes seguintes: sobre as propriedades edificadas, sobre as propriedades não edificadas e sobre a recolha de resíduos sólidos urbanos.

A colecta deste imposto contribui não apenas para as receitas das comunas, mas também dos departamentos, das regiões e dos agrupamentos de comunas.

Este imposto é pago pelos proprietários, diversamente da taxa de habitação e da taxa profissional, que são devidas pelos ocupantes.

A base de incidência deste imposto assenta no valor locativo cadastral, que é a base de incidência comum à tributação das propriedades edificadas, das propriedades não edificadas, da taxa de habitação e da taxa profissional.

Embora o sujeito passivo seja, em princípio, o proprietário, poderá também ser:

- O usufrutuário;
- O enfiteuta;
- O detentor do direito de superfície para construção;
- O detentor do direito de superfície para reabilitação;
- O titular de uma autorização de ocupação temporária constitutiva de direito real.

A base de incidência corresponde a 50% do valor locativo cadastral. Por que razão não se toma o valor locativo a 100% e se reduz a taxa para metade? Este artifício recorrente na maior parte dos sistemas tributários sobre imóveis visa tão só retirar ao contribuinte a razão de queixa nos casos em que o valor locativo fiscal de base comum é superior ao valor locativo real por deficiência do método de avaliação e de actualização dos valores. As taxas são determinadas pelas colectividades territoriais (comunas, departamentos e algumas associações de comunas).

A determinação do valor locativo cadastral é feita com base no valor locativo de base comum ou com base no valor locativo real à data de 1 de Janeiro de 1970, actualizado por um coeficiente trianual fixado por decreto do Conselho de Estado a partir de 1 de Janeiro de 1979 (havendo coeficientes diferentes para cada utilização). No caso de espaços comerciais e estabelecimentos industriais, o valor locativo cadastral é determinado por um dos métodos seguintes:

- Valor do contrato de arrendamento, para as propriedades que se encontravam arrendadas em condições normais em 1 de Janeiro de 1970;
- Por comparação de valores de mercado, para as propriedades que não se encontravam arrendadas em 1 de Janeiro de 1970;
- Por apreciação directa, para as propriedades não passíveis de avaliação por um dos métodos anteriores, sendo o valor venal baseado no acto constitutivo da aquisição da propriedade, como seja o valor de aquisição da escritura de compra e venda, ou o indicado na declaração de bens para herança, etc. O legislador abandona aqui o valor locativo como referência para adoptar o valor venal, o que não deixa de perturbar o modelo tributário, diminuindo a sua coerência.

Estão isentas as edificações agrícolas não habitacionais (excepto o terreno, considerado não edificado para fins fiscais). Estão também isentos os proprietários maiores de 75 anos, no que respeita à sua habitação principal, e os inquilinos diminuídos físicos ou mentais, desde que preencham as seguintes condições: terem um rendimento inferior a um montante determinado; viverem sós ou com o seu consorte, ou com outras pessoas dependentes ou com outros inquilinos cujo nível de rendimento seja também inferior ao referido montante determinado. Este sistema de tributação do património imobiliário francês revela-se extremamente pesado em termos administrativos e cultiva uma burocracia arcaica e desnecessariamente complicada.

1.4 A Experiência Dinamarquesa

A tributação da propriedade imobiliária na Dinamarca incide apenas sobre prédios que estão na posse de pessoas singulares, o que significa que todos os prédios detidos por empresas e demais instituições não estão sujeitas a esse imposto. Há um grande número de pessoas individuais, como os reformados, que beneficiam de especiais reduções. Especialista dinamarquês como *Flemming Paludan*, observam que: *«não há dúvida de que se há um ponto fraco na nova legislação tal verifica-se na determinação do valor fiscal da propriedade enquanto importante base deste imposto... Quando observamos esta questão numa perspectiva histórica, podemos bem perguntar a nós mesmos porque razão os legisladores não decidiram cobrar este imposto como um imposto sobre o solo «as a “land tax”»*. A questão de se tributar apenas sobre o valor de base territorial sobre a soma deste com o valor das benfeitorias é objecto de uma discussão teórica e técnica tendo em vista a simplificação e modernização do sistema fiscal e a fácil identificação e compreensão do que é o valor fiscal por parte da população. Curiosamente, a filosofia fisiocrata Georgiana está presente nas reflexões dinamarquesas.

Inicialmente a base de incidência era o valor locativo do prédio. Entretanto este sistema foi abolido devido a uma falta de aceitação da população e passou a ser tomado como referência o valor de mercado do prédio composto pelo valor do solo mais as benfeitorias. Os resultados desta mudança não estão a ser nada pacíficos, a ponto de se chamar os proprietários para participarem no processo de avaliação, com conceitos tais como o de “sistema especial de auto-avaliação da propriedade”.

O imposto reverte a favor das autarquias locais e dos “condados”, tendo como referência o valor de mercado do solo.

A percentagem da taxa do imposto sobre o solo aplicável é fixada pelas autarquias locais dentro do intervalo 0,6 a 2,4%. Em 2002, a taxa média foi de 1,326%.

A percentagem relativa ao imposto pago aos condados é fixada por lei e é de 1%. Para o solo destinado ao uso agrícola e florestal esta percentagem é de 0,57%. A percentagem da taxa devido ao condado é somada aos limites da taxa devida aos Municípios.

No âmbito do regime de isenções estão incluídos os imóveis classificados.

Os Municípios podem ainda cobrar uma taxa adicional sobre os imóveis destinados a actividades económicas. Tanto os Municípios como os condados podem cobrar este imposto em prédios que são propriedade pública.

No que diz respeito à habitação principal e segunda habitação, a taxa aplicável é de 1%, sendo reduzida para 0,6% no caso de idades iguais ou superiores a 67 anos e aumentada para 3% para propriedades com valores iguais ou superiores a 400.000 euros.

Os custos suportados pelos Municípios e pelos condados relativos a serviços prestados são suportados por taxas específicas, aplicadas ao valor da construção, a saber:

- Infraestruturas (energia eléctrica, gás, água e aquecimento) — devendo as receitas resultantes da cobrança da taxa ser iguais às despesas, sendo a taxa fixada pelas autarquias até ao máximo de 1%;
- Assistência social, ateliês de tempos livres, etc. — taxas reguladas por legislação específica, sendo que as receitas representam uma pequena parte dos custos;
- Receitas provenientes da venda de terrenos, de edifícios, etc.

O montante da colecta deste imposto representa cerca de 30% das receitas públicas totais para os Municípios e os condados. Este valor é superior a todos os restantes países escandinavos (para o período 1965-1999 – OCDE), sendo que na Suécia esta percentagem é um pouco inferior e na Finlândia e na Noruega este valor é de cerca de 20%.

1.5 A Experiência Alemã

A tributação da propriedade imobiliária é realizada através de um imposto municipal (“*Grundsteuer*”), sendo colectado pelas autarquias locais de cada região, com pagamentos trimestrais. Existem dois tipos: A – aplica-se aos prédios rústicos e B – aplica-se aos prédios urbanos, diferenciando o valor do terreno e o valor das benfeitorias. O imposto é calculado a partir de um valor fiscal unitário (“*einheitswert*”) fixado pelos Serviços de Finanças e com base

na lei federal (isto é, um valor estimado que é geralmente menor do que o valor de aquisição). A taxa aplicável depende da localização da propriedade e do uso e utilização da mesma.

Nos novos estados federados, o solo agrícola e florestal tem um regime especial, segundo um acordo estabelecido para os antigos *Länder*.

Na antiga República Federal da Alemanha, este valor assenta na avaliação dos prédios à data de 1964, revelando o problema da estabilidade do valor fiscal. Na antiga República Democrática Alemã, este valor assenta na avaliação em 1935. O cálculo do valor tributável em cada ano é regulado pelo “*Bewertungsgesetz*”, que estabelece o regime de depreciação do valor da propriedade ao longo do tempo, em função da vida útil (em anos) dos edifícios e do seu tipo, mas não do solo. É importante sublinhar que o regime alemão tem uma clara consciência da diferença entre o valor do solo (valor de base territorial), o qual não se deprecia e depende das políticas de solos, e o valor das benfeitorias, o qual sofre uma depreciação da ordem dos 2% a 2,5%, pelo que, ao fim de 40 a 50, anos o imposto incide apenas sobre o valor do solo.

Este procedimento compromete em parte o carácter estático do imposto criando reduções anuais não negligenciáveis, o que poderia ser resolvido se o imposto, incidisse apenas sobre o valor do solo com uma taxa ajustada. Não existe uma taxa pré-determinada de depreciação ao longo do tempo. A depreciação está limitada inferiormente pelo valor do prédio sem construção. Há condições especiais para tratar os investimentos em reabilitação e conservação, cujos encargos podem ser deduzidos ao longo de 12 anos (9% ano ao longo dos primeiros 8 anos e 7% ano nos 4 anos seguintes).

A taxa aplicável depende, desde logo, do Município de localização da propriedade. O cálculo da taxa é realizado em dois passos:

a) Primeiro é aplicada uma taxa base que poderá ser:

- 2,6 ‰ para os prédios de habitação unifamiliar até ao valor de 38.346 euros;
- 3,5 ‰ para o valor dos prédios de habitação unifamiliar que exceda 38.346 euros;
- 3,1 ‰ para um prédio com duas habitações;
- 3,5 ‰ para todos os restantes prédios.

Existem algumas exceções previstas no código.

b) No passo seguinte, cada Município tem o poder de fixar um denominado “factor de duplicação” (“*Hebesatz*”) que aumenta a taxa-base, resultando a taxa final, limitada superiormente. Este multiplicador varia entre Municípios. Na maioria dos Municípios este valor está compreendido entre 200 % e 400%, sendo geralmente um pouco superior para o imposto sobre prédios urbanos. Nas grandes cidades, este valor é superior (400 % em Munique a 600% em Berlim).

No caso de solo rústico, a taxa base é de 6,0 %, Os prédios rústicos, em princípio, devem estar integrados em empresas agrícolas e florestais responsáveis pela sua correcta exploração e condução, O “factor de duplicação” (“*Hebesatz*”) aplicado à taxa base para terrenos rústicos é, em geral, um pouco menor do aplicado à taxa base para terrenos urbanos, no mesmo Município.

Devido ao crescimento das áreas urbanas e à edificação, o peso relativo (a nível nacional) das receitas provenientes da propriedade rústica no conjunto das receitas do “*Grundsteuer*” baixou de cerca de 25% em 1950 para menos de 5 % em 2000.

Em 2006, a receita da colecta deste imposto representou 10,4 biliões de euros. Deste valor, 10 biliões de euros corresponderam a contribuintes proprietários de prédios urbanos.

1.6 A Experiência Italiana

A tributação da propriedade imobiliária em Itália é realizada através de um imposto municipal (“*Imposta comunale sugli immobi*” - ICI), que se aplica aos prédios rústicos e aos prédios urbanos com edifícios e aos edificáveis.

Surgiu como imposto extraordinário sobre os imóveis, sendo a sua forma actual regulada por um diploma de 1992, tendo-se tornado numa das mais importantes fontes de receita das autarquias locais, em substituição das transferências do Estado. O valor da taxa aplicável é fixado anualmente pelas comunas.

A partir de 2008, ficaram isentas deste imposto as primeiras residências (Decreto-Lei n.º 93/2008 que entrou em vigor em 29 de Maio de 2008).

Os proprietários, usufrutuários ou residentes pagam este imposto segundo os seguintes tipos de propriedade imobiliária:

- Prédios edificados, inscritos no cadastro, constituídos pelo solo e pelas construções nele implantadas;

- Prédios com direitos de construção constituídos com base nos instrumentos de planeamento territorial em vigor;
- Prédios rústicos de uso agrícola, florestal, silvo-pastoril e afins.

Os sujeitos passivos deste imposto são:

- Proprietário do imóvel;
- Titular de um direito real de usufruto de um imóvel;
- Titular de um uso de um imóvel;
- Titular de uma habitação
- Enfiteuta;
- Titular de um direito de superfície;
- Titular de uma locação financeira sobre o imóvel;
- Concessionário do bem imóvel em área dominial.

O imposto incide sobre o valor da “renda cadastral” à data de 1 de Janeiro do ano de colecta, reavaliada até 5% aplicando os seguintes multiplicadores:

- 100 – para os imóveis do grupo A (habitações de vários tipos com exclusão da categoria A/10) e C (armazéns, laboratórios, etc., com exclusão da categoria C/1);
- 140 – para os imóveis do grupo B (escolas, hospitais, bibliotecas, etc.);
- 50 – para os imóveis da categoria A/10 (escritórios e ateliês privados) e do grupo D (hotéis e pensões, bancos, etc.);
- 34 – para os imóveis da categoria C/1 (comércio e lojas).
- Nos imóveis com interesse histórico ou artístico, a renda cadastal é determinada mediante a aplicação de uma taxa estimada menor do que a considerada para habitação na mesma zona censitária em que se localize o imóvel;
- Para os imóveis edificados do grupo D inscritos no cadasto e propriedade de empresas, o valor é calculado directamente a partir do custo resultante do valor em amortização (valor contabilístico) majorado pela aplicação de coeficiente de actualização.

Para as áreas edificáveis, o valor de mercado é estimado à data de 1 de Janeiro do ano da colecta e tem em conta a zona territorial de localização, o índice de edificabilidade, os usos permitidos, eventuais encargos com trabalhos de adaptação prévia do terreno e os preços médios de venda no mercado de terrenos com características análogas.

As comunas podem determinar valores mínimos por metro quadrado nos quais os contribuintes se podem basear para a sua declaração. Se um contribuinte declarar um valor igual ao valor mínimo, a comuna não procederá a qualquer acerto, e se declarar um valor superior o contribuinte não terá direito a qualquer reembolso.

Para terrenos agrícolas existe critério de avaliação específico.

Estão isentos do imposto, entre outros:

- Edifícios declarados inutilizáveis ou inabitáveis e recuperados para actividades assistenciais;
- Terrenos agrícolas situados nas áreas montanhosas ou de colinas, conforme definido na lei (art.º 15.º da Lei n.º 984/1977);
- Terrenos diversos em área edificada, sobre os quais não exista actividade agrícola (incultos);
- Terrenos não edificáveis, nos quais a actividade agrícola seja ocasional;
- Edifícios em espaço rural (edifícios destinados ao agroturismo, armazéns, cantinas);
- Edifícios de cooperativas agrícolas e de associações agrárias.
- Imóveis e seus anexos destinados a habitação principal, com excepção das incluídas na categoria cadastal A1 (habitação senhorial), A8 (moradias), A9 (castelos).

1.7 A Experiência Norteamericana e o Programa Piloto do Estado do Connecticut

Nos Estados Unidos, existe um pesado aparelho administrativo que operacionaliza um modelo de tributação referido à banda dos valores de mercado, com taxas muito gravosas, a ponto do imposto ser um elemento de perturbação social. Veja-se a revolta contra a *property tax*, que teve lugar na Califórnia em 1978 e da qual resultaram medidas de “plafonamento”. Esta base tributária pressupõe que as dinâmicas da oferta e da procura se equilibram e que o mercado imobiliário funciona com a fluidez e a estabilidade necessárias para se poderem tomar os valores venais como referências-padrão para guiar as avaliações dos valores de mercado e, conseqüentemente, determinar os valores fiscais. Nos Estados Unidos utiliza-se a avaliação massiva (*massive appraisal*) apoiada nos seguintes elementos:

- a) Existência de uma base de informação cadastral geométrica como suporte para a elaboração dos *tax maps*;
- b) Permanente monitorização das vendas que se efectuam através de uma inspecção quase sistemática das propriedades transaccionadas;

- c) Análise crítica permanente do mercado, com base em dados estatísticos, para determinar os níveis e a uniformidade das avaliações, de modo a detectar em tempo eventuais fontes de desigualdades e injustiças. As avaliações devem reflectir as vicissitudes estruturais e conjunturais de mercado, o que não é fácil e para ser rigoroso é um trabalho pesado e dispendioso. No entanto, qualquer modelo de tributação fiscal exige sempre uma base de informação cadastral actualizada em permanência;
- d) O trabalho de avaliação deve ser fundamentado e certificado num relatório documentando o método de avaliação utilizado para *chegar a uma opinião sobre o valor justo de mercado*, ponderando também o impacto da regulamentação do Governo e da própria prática fiscal sobre o valor da propriedade. O relatório deve incluir: um inventário completo listando os valores propostos para cada categoria de inventário, incluindo o formulário específico; estimativas da depreciação totalmente documentadas por tipo de prédio; dados relevantes que justifiquem qualquer juízo de valor que exceda o valor líquido contabilístico.

Do anteriormente exposto configuram-se três conceitos de valor fiscal: O valor de rendimento, o valor patrimonial tributário (calculado com base no critério do actual IMI) e o valor de mercado. A estes acrescenta-se o quarto conceito que é o do valor de base territorial. Perante as fragilidades do valor de mercado, que, em última instância, corresponde à opinião de um avaliador supondo que o prédio em causa está em condições ideais de mercado, o que praticamente não acontece, e face aos problemas da crise financeira do crédito hipotecário que, em boa parte, se deve à sobreavaliação dos imóveis na componente do solo (*land value*), o Estado do Connecticut lançou o estudo de um programa-piloto que será apreciado pelo órgão legislativo competente em Dezembro de 2009. Nos objectivos da deliberação que lança este programa pode ler-se:

«*The act allows a municipality to prepare a plan for taxing land at a higher rate than buildings. The plan must divide taxable property into two classes: (1) land or land exclusive of*

buildings and (2) buildings on the land. It must set a different tax rate for each class, with a higher rate on land or land exclusive of buildings.»³⁶²

Como se pode constatar, está a despertar a consciência de que para efeitos fiscais a determinação e separação entre o valor de base territorial e o valor dos edifícios e demais benfeitorias eventualmente construídas no prédio conferem um rigor informativo que dá grande liberdade e clarividência à concepção do modelo de tributação do património. Constata-se que com este desdobramento o modelo de avaliação e de taxaço e o seu controlo administrativo são muito mais operacionais, não só para corrigir assimetrias e erros como para calibrar a própria receita esperada.

Acresce ainda que a identificação do valor de base territorial, na tripla perspectiva do valor fundiário de mercado, do valor justo do solo e do peso que o valor do solo efectivamente está a ter na formação do valor de mercado do prédio incluindo o valor do edificado, vem permitir um controlo sistémico dos valores dos activos imobiliários que, dentro das instituições financeiras, por imperativo da lei, devem ser objecto de avaliação trimestral.

2. A Relação do Imposto sobre o Património Imobiliário e das Receitas Totais com o PIB na UE, na OCDE e em Portugal

Peso do imposto sobre o património imobiliário em relação ao PIB na UE e na OCDE

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Em % do PIB							
Média UE 15	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	2	2,1
Média OCDE	1,7	1,6	1,6	1,9	1,9	1,9	1,9
Portugal	0,5	0,3	0,5	0,8	0,8	1,1	1

Peso do imposto sobre o património imobiliário e das receitas totais em relação ao PIB na UE e na OCDE

Em % do total das Receitas Fiscais							
Média UE 15	5,1	4,2	3,9	4,4	4,4	5,2	5,8
Média OCDE	6,3	5,3	5,2	5,7	5,5	5,5	5,6
Portugal	2,5	1,4	1,9	2,7	2,5	3,2	2,9

Fonte: OECD, Revenue Statistics, 2007

Como se pode constatar, o montante da receita do imposto sobre o património imobiliário em Portugal relativamente ao PIB é comparativamente baixo no quadro dos países da UE e da

³⁶² An Act *Establishing a Land Value Taxation Pilot Program*. State of Connecticut General Assembly: PA 09-236—sSB 379, Planning and Development Committee, Finance, Revenue and Bonding Committee.

OCDE, o que vem corroborar a tese de que existe uma margem para se poder aumentar a receita global sem agravamento da carga fiscal sobre o contribuinte, já que este nível reduzido da receita se deve não tanto à calibração das taxas mas fundamentalmente à desorganização e desactualização da base informativa cadastral e ao volume desmesurado das isenções.

Ao nível da UE, nos últimos 15 anos deu-se um ligeiro acréscimo da % do PIB e da % no total das receitas fiscais; caso saliente na Europa — o do Reino Unido (4,4% do PIB em 2005).

Perante este quadro é importante compreender que em Portugal a receita global é baixa, não obstante a carga fiscal definida na lei ser excessiva. Esta contradição tem as seguintes causas:

- a) O regime transitório mantém uma grande parte dos prédios com uma contribuição reduzida e desactualizada;
- b) O universo dos beneficiários é imenso, sendo superior a 25% do valor patrimonial tributável global - o regime de salvaguarda estabelece um limite aos aumentos correspondentes às actualizações, o que gera diferentes valores fiscais para prédios idênticos, violando o princípio da igualdade. O património rústico não foi actualizado.

Capítulo III. A Dependência das Autarquias da Tributação do Património

1. A relação do IMI com o Fundo de Coesão Municipal no Contexto da Lei das Finanças Locais

Os impostos sobre o património devem ser estruturados e parametrizados em função de um critério económico que atenda à parametrização consensualizada do valor da colecta que deve ser reconhecido como razoável pela comunidade nacional, tendo em consideração os serviços prestados pelos Municípios e dentro de um intervalo de variação que assegure a defesa do contribuinte.

Para uma melhor compreensão destes impostos há que os relacionar com os fundos previstos na Lei das Finanças Locais. Assim:

1. O Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) é composto em 50% pelo Fundo Municipal Geral (FMG) e nos restantes 50% pelo Fundo de Coesão Municipal (FCM).
2. O FMG é distribuído numa proporção directa por todos os Municípios, de acordo com um conjunto de indicadores e seus pesos relativos, sendo que a carga demográfica do Município representa o indicador de maior peso.
3. O FCM é distribuído em função de diferenças e assimetrias entre os Municípios, uma das quais é medida por uma equação onde uma das variáveis é a capitação da receita do IMI a que se soma o Imposto Sobre Veículos e 5% de IRS, comparada com a capitação da receita média nacional dos mesmos impostos.
4. A capitação é referida à população residente mais o número médio de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo.
5. Os Municípios que tenham um índice de coesão municipal médio superior em mais de 25% à média nacional passam ao estatuto de contribuintes líquidos e os Municípios em que o mesmo índice esteja mais de 25% abaixo da média nacional são beneficiários líquidos. Os restantes Municípios que não se encontrem em nenhuma das situações anteriormente referidas não recebem nem contribuem para o FCM.
6. As receitas do IMI têm, portanto, um impacto directo nas receitas do FEF, sendo pertinente avaliar casuisticamente até que ponto um Município tem ou não vantagens no aumento das receitas do IMI e em que medida este aumento, a verificar-se, é neutralizado, se é que o é, pela perda de receitas do FCM.

Quando a receita do IMI é muito baixa e, conseqüentemente, o Município tem uma capitação deste imposto inferior à média nacional, esse Município vai ser compensado à custa dos Municípios onde essa capitação é elevada. Note-se que esta compensação só é justa na medida em que as propriedades do concelho beneficiado estejam a ser tributadas numa base de igualdade com os prédios dos Municípios contribuintes. Caso contrário, este sistema de equilíbrio está a beneficiar impropriamente alguns proprietários.

2. Esquema sintetizador das receitas das autarquias no quadro da Lei Finanças Locais – (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro)

Impostos Municipais:

IMI – Imposto municipal sobre imóveis

IMT – Imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis

IMV – Imposto municipal sobre veículos

Derramas: Máx. 1,5% sobre o lucro tributável sujeito a IRC

Taxas e preços municipais: Concessão de licenças e prestação de serviços

Participação nos recursos públicos

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro —————> 25,3% da média aritmética simples da receita do IRS, IRC e IVA, sendo os índices de cálculo o FGM e o FCM

50% - FGM - Fundo Geral Municipal —————> • 5% igualmente para todos os Municípios

• 65% população ponderada por escalões (5.000 hab.=3 e mais de 80.000 hab.=1) e pela média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo.

• 25% - área ponderada por amplitude altimétrica e 5% para área em Rede Natura e/ou área protegida no caso desta não exceder 70% da área do Município

• 20% - área ponderada por amplitude altimétrica, a que acresce 10% no caso dos Municípios em que as áreas em Rede Natura e/ou área protegida são superiores a 70% da área do concelho

50% - FCM – Fundo de Coesão Municipal

↓
Compensação
(CF) associada
ao FCM →

Considera-se CMN = IMI + IMT + IMV /Pop. Ajustada

Sendo a Pop. Ajustada = População + média diária das dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo

Se CMM_i (Capitação média do município < 0,75 CMN)

$$CF_i = (1,25 \times CMN - CMM_i) \times \text{População do concelho } i$$

(o Município é beneficiário líquido do FCM)

Se $CMM_i > 1,25$ CMN

$$CF = 0,22 \times (1,25 \text{ CMN} - CMM_i) \times \text{População do concelho } i$$

(o município é contribuinte líquido do FCM)

CDO – Compensação por desigualdade de oportunidades

$$CDO = FCM + \sum CF_i \text{ (positivos e negativos)}$$

$$CDO_i = \text{População} \times IDO_i \text{ com } IDO_i = IDS - IDS_i$$

em que

IDO = índice municipal de desigualdade de oportunidades

e

IDS = índice de desenvolvimento social

(função da esperança de vida à nascença, nível educacional e nível de conforto e saneamento – publicado por Portaria)

Para o cálculo do ICF = índice de compensação fiscal CF

Considerar a colecta do IMI que resultaria se a liquidação tivesse por base taxas iguais aos valores médios dos intervalos previstos no código do IMI

Mecanismos de ajustamento das variações máximas:

- Os montantes do FEF (FGM + FCM), FSM e participação no IRS não podem:
 - diminuir em mais de 5% em relação ao ano anterior para municípios com $CMM_i > 1,25$ CMN;
 - diminuir em mais de 2,5% em relação ao ano anterior para municípios com $CMM_i < 1,25$ CMN.
- Aqueles montantes não podem sofrer acréscimos superiores a 5% em relação ao ano anterior.
- Para assegurar que as diminuições não superem os máximos, são utilizados os excedentes que provêm da imposição dos máximos e, se necessário, por dedução proporcional às transferências previstas e aos montantes mínimos garantidos, para os municípios com valores superiores aos mínimos a que teriam direito.
- O excedente dos dois pontos anteriores é distribuído proporcionalmente pelos municípios com $CMM_i < 1,25$ CMN.

O FCM - Fundo de Coesão Municipal, destina-se a compensar as assimetrias entre Municípios, nomeadamente as que decorrem de dimensões físicas e demográficas muito diferentes, bem como as diferentes capacidades de geração de riqueza.

FSM – Fundo Social Municipal

Participação variável máx. de 5% no IRS

Encargos de mais-valias

Multas e coimas que caibam ao Município

Rendimento de bens próprios

Participação nos lucros de sociedades

Heranças, legados e doações

Produto da alienação de bens próprios

Produto de empréstimos e de emissão de obrigações

3.3 A receita arrecadada pelos Municípios

O montante global da colecta a nível nacional em 2008 foi de 1.825.485.454€, sendo de IMI 1.049.352.386€, e de IMT 733.960.702€, considerando que o total das receitas dos Municípios neste ano foi de 7.819.172.396,81€. Este montante inclui todas as fontes de receita, inclusive os fundos europeus e os empréstimos contraídos.

As receitas do IMI e do IMT para o ano de 2008 totalizaram, para a média nacional cerca de 24% da receita total do Municípios.

Em termos nacionais, a proporção está dentro de parâmetros normais quando comparada com a média europeia. Contudo, a situação afigura-se muito desequilibrada quando comparamos os Municípios entre si, havendo 154 Municípios onde o peso da receita de IMI + IMT é inferior a 10 % e em 38 Municípios o peso da receita destes dois impostos é excessivo ultrapassando os 30 %. Há 78 Municípios com um peso entre 10 % e os 20%. Constata-se que apenas 20 Municípios estão na banda da razoabilidade, com peso no intervalo entre 20 % e 30 %.

Não obstante os Municípios com um montante de colecta porventura excessiva serem apenas 38 (mais provavelmente 40, se presumidamente acrescentarmos Oeiras e Amadora), num total

de 308 Municípios a situação aproxima-se do limiar crítico, na medida em que estes Municípios são os mais populosos, albergando 3.871.000 habitantes, que correspondem a 39 % da população do país. A disparidade de valores entre concelhos e a amplitude da variação devem ser contextualizadas no quadro da gestão do ano em causa, onde há sempre receitas e despesas circunstanciais.

Quanto ao código do IMI e do IMT, recomenda-se um exercício de análise e reflexão nacional e também em particular em sede de cada Município, de modo a formar uma consciência sobre a capacidade contributiva que é razoável esperar dos proprietários de imóveis de cada concelho, observando as características da sua base económica, geográfica, cadastral e social. Em todo o caso, não compete a estes impostos sustentar uma redistribuição de recursos para corrigir assimetrias regionais. Seria já satisfatório que os ajustamentos e actualizações do IMI em matéria de universalidade e igualdade, nomeadamente no que concerne à actualização e tratamento simultâneos dos prédios urbanos e rústicos, proporcionassem um resultado equilibrado a nível nacional, sem distorções.

A realidade actual mostra-nos que, para cerca de 50% dos Municípios as receitas relativas do IMI + IMT são muito reduzidas o que se poderá dever tanto a problemas de informação cadastral e de falta de actualização e aferição dos valores fiscais e, porventura, à sua reduzida expressão económica, como à reduzida expressão financeira das transacções de prédios no mercado. Tudo isto se traduz em receitas diminutas de IMT e ainda na reduzida actividade de construção de prédios urbanos com edifícios novos, de que resulta uma ausência de aumento de receitas também de IMI.

Esta realidade está a mudar com a avaliação dos prédios urbanos, sendo urgente aferir os critérios das avaliações em curso, de modo a que a base de incidência tenha sentido e significado económico no quadro social e real da formação dos preços do imobiliário. Com o modelo de avaliação existente corre-se o risco de haver avaliações com valores superiores valores médios de mercado e de se gerar uma carga fiscal excessiva e desigual para prédios idênticos, com a agravante dos prédios rústicos ficarem por avaliar, tal é a discrepância dos critérios de avaliação de prédios rústicos e de prédios urbanos.

Em muitos Municípios de características predominantemente rústicas, de fraca expressão urbana, o FEF acaba por compensar as desvantagens devidas a assimetrias regionais indutoras de menores oportunidades de desenvolvimento. Não se podem, portanto, tomar as reduzidas receitas do IMI, do IMT e de outros factores de origem fiscal como causas de uma débil expressão económica.

A realidade mostra-nos que em cerca de 10% dos Municípios se concentra mais de 40% da população. Deparamo-nos com um mosaico de Municípios caracterizados por realidades muito diferentes, mesmo contrastadas. Perante os dados estatísticos, observa-se que 38 Municípios, onde reside 38% da população do país, recebem 62% das receitas de IMI + IMT a nível nacional.

Distribuição do n.º de Municípios em função da % de receitas de IMI e IMT no total da sua conta de gerência	
Classes	N.º de Municípios
≤ 5%	82
> 5% até ≤ 10%	72
>10% até ≤ 20%	78
> 20% até ≤ 30%	30
> 30% até ≤ 40%	28
> 40% até ≤ 50%	6
> 50%	4

Nota: Não existem dados disponíveis para os Municípios de Albergaria-a-Velha, Sertã, Arraiolos, Pedrógão Grande, Oeiras, Amadora, Melgaço e Santa Cruz
Fonte: DGAL

Peso do IMI e do IMT no Total das Receitas Municipais por capital de distrito ou de região autónoma e respectivo distrito ou região – (ano de 2008)		
	% Capital	% Distrito/Região
AVEIRO	20	18
BEJA	14	10
BRAGA	17	18
BRAGANÇA	9	5
CASTELO BRANCO	15	10
COIMBRA	36	21
ÉVORA	19	11
FARO	36	45
GUARDA	17	8
LEIRIA	26	24
LISBOA	38	39
PORTALEGRE	8	8
PORTO	35	28
SANTARÉM	20	18
SETÚBAL	38	31
VIANA DO CASTELO	24	12
VILA REAL	19	9
VISEU	31	12
AÇORES	25	10
MADEIRA	21	13

Note-se que em alguns cinco (Braga, Castelo Branco, Coimbra, Faro e Lisboa) a média do distrito é superior ao valor que se verifica na capital do distrito, o que revela uma forte expressão do povoamento e da inerente dinâmica urbanística fora da capital. Revela também que os outros Municípios estão a adoptar taxas e valores fiscais mais agravados do que os praticados na capital.

A amplitude de variação ao nível do Distrito/Região vai de 5% em Bragança a 45% em Faro, o que é aberrante, e ao nível das capitais a variação é de 8% em Portalegre a 38% em Setúbal.

Receitas dos Municípios de IMI e IMT em 2008

Classes	Município	População (Censos 2001)	Total Receitas	IMI	IMT	Peso do IMI + IMT no total das receitas municipais
> 30% até ≤ 40%	GUIMARÃES	159.576	70.971.088,07	13.934.573,40	8.221.803,39	31%
	OLHÃO	40.808	27.725.841,43	4.470.540,13	4.246.153,15	31%
	WISEU	93.501	52.566.505,57	10.033.724,44	6.219.983,38	31%
	ALCOBAÇA	55.376	32.808.628,66	5.994.235,15	4.716.902,76	33%
	CALDAS DA RAINHA	48.846	30.062.141,04	4.812.335,19	5.121.934,32	33%
	VILA FRANCA DE XIRA	122.908	74.267.954,99	15.363.387,98	10.060.606,83	34%
	GRÂNDOLA	14.901	15.101.731,30	2.610.404,80	2.566.208,06	34%
	MAIA	120.111	78.620.114,51	18.337.843,09	9.220.991,44	35%
	PORTO	263.131	198.621.676,26	45.764.851,19	23.316.147,79	35%
	VALONGO	86.005	34.765.368,71	7.729.177,80	4.448.625,36	35%
	SESIMBRA	37.567	39.462.338,24	8.142.100,91	5.616.746,68	35%
	COIMBRA	148.443	87.487.202,29	19.923.598,31	11.912.856,48	36%
	FARO	58.051	36.853.310,65	7.755.371,36	5.636.969,47	36%
	VILA NOVA DE GAIA	288.749	149.933.908,85	35.265.832,47	19.347.270,12	36%
	PORTO SANTO	4.474	5.381.761,93	1.058.746,73	894.923,77	36%
	MONTIJO	39.168	27.956.224,27	5.747.285,95	4.564.586,93	37%
	PALMELA	53.353	36.696.590,07	9.088.797,77	4.518.338,17	37%
	LISBOA	564.657	617.476.617,62	107.537.937,79	129.696.028,53	38%
	ODIVELAS	133.847	39.910.780,00	8.748.501,82	6.508.752,37	38%
	ALCOCHETE	13.010	13.146.868,84	2.180.281,05	2.777.609,77	38%
	SETÚBAL	113.934	64.441.978,29	15.254.836,99	9.093.416,13	38%
	VILA DO BISPO	5.349	10.810.961,70	1.338.665,36	2.893.214,15	39%
	NAZARÉ	15.060	10.759.513,71	2.388.221,60	1.817.718,65	39%
SILVES	33.830	33.257.936,57	7.021.415,11	6.205.190,95	40%	
TAVIRA	24.997	30.817.372,02	6.001.089,16	6.264.550,03	40%	
LOURES	199.059	121.735.075,86	27.835.937,51	20.954.035,33	40%	
MATOSINHOS	167.026	96.331.882,15	22.115.537,01	16.194.506,86	40%	
ALMADA	160.825	79.356.620,41	21.851.927,50	9.843.445,81	40%	

> 40% até ≤ 50%	SINTRA	363.749	303.347.362,96	85.494.877,16	41.042.293,14	42%
	PORTIMÃO	44.818	42.157.798,10	8.817.323,84	9.514.603,92	43%
	MAFRA	54.358	62.254.297,33	13.668.780,94	12.882.192,82	43%
	ÓBIDOS	10.575	16.635.505,44	2.580.358,42	4.663.578,13	44%
	BENAVENTE	23.257	19.454.596,71	4.529.217,36	4.089.204,24	44%
	LAGOA (Algarve)	20.651	32.889.829,62	7.065.094,86	8.967.758,08	49%

> 50%	LAGOS	25.398	44.840.973,81	8.729.530,02	14.294.744,44	51%
	CASCAIS	170.683	145.140.647,60	42.561.247,48	36.637.829,14	55%
	ALBUFEIRA	31.543	75.353.934,21	21.090.863,07	22.972.013,81	58%
	LOULÉ	59.160	127.905.984,39	27.738.772,02	52.117.172,72	62%

TOTAL	3.870.754	2.987.308.924,18	660.583.222,74	550.060.907,12	40%
			1.210.644.129,86		

Capítulo IV. Apreciação da Reforma de 2003

1. Considerações Gerais

Como consta da proposta que acompanhou a Lei n.º 26/2003, de 30 de Julho, com o novo código do IMI e IMT visava-se prosseguir os objectivos da equidade e neutralidade. Em síntese, e em sede da tributação do património imobiliário, considerava-se que o sistema vigente da Contribuição Autárquica era profundamente iníquo devido à deficiente informação, à desorganização e desactualização das matrizes prediais, à inexistência de um código de avaliações objectivo e coerente e à falta de uma base cadastral estruturada, completa e operacional. A falta de um conceito preciso quanto ao valor fiscal dos prédios também constituía um problema.

Esta posição é reforçada no próprio preâmbulo do CIMI, quando taxativamente aí se escreve que o regime de avaliações até então vigente foi criado para uma sociedade que já não existe, de economia rural e onde a riqueza imobiliária era predominantemente apoiada na propriedade rústica. Por essa razão, sustenta-se nesse preâmbulo que o regime legal da avaliação da propriedade urbana é profundamente lacunar e desajustado da realidade actual, não reflectindo a enorme valorização dos imóveis, em especial dos prédios urbanos habitacionais, comerciais e terrenos para construção, por efeito de sucessivos processos inflacionistas e da aceleração do crescimento económico do país nos últimos 40 anos, minando a estrutura e a coerência do actual sistema de tributação. A combinação destes factores conduziu a distorções e iniquidades incompatíveis com um sistema fiscal justo e moderno e, sobretudo, a uma situação de sobretributação dos prédios novos, comprados a crédito e, portanto, escriturados pelo seu valor venal, ao lado de uma desajustada subtributação dos prédios antigos e dos novos escriturados por valores inferiores ao valor venal, nomeadamente para escapar à Sisa taxada por valores exorbitantes. Não é de mais lembrar que o IMI tem a sua justificação no princípio do benefício, segundo o qual cada um deve ser tributado consoante o benefício que auferem em serviços públicos gratuitos prestados pelo Município.

2. Actualização do Valor Patrimonial Tributário (art.º 16.º do Decreto-Lei n.º 287/2003)

A coerência da doutrina fiscal que suporta a concepção de um imposto é da maior importância para sustentar a sua compreensão e a sua legitimidade, daí a necessidade de expurgar a lei da

tributação do património de todas as contradições que estão presentes no articulado do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, e do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis em vigor, a saber:

A) O artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, no seu n.º 1, refere que «a actualização do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos (...) é actualizado com base em coeficientes (...) ajustados pela variação temporal dos preços no mercado imobiliário», não obstante o valor fiscal ter sido desligado do valor do mercado e do valor do rendimento para ater-se ao conceito impreciso de um “valor patrimonial tributário” que, por sua vez, o legislador quer relacionar com o princípio do benefício, o que não se afigura nada evidente. No entanto, para os prédios rústicos, o preâmbulo do código mantém que *«continua a considerar-se como base para a tributação o seu potencial rendimento produtivo»*, assumindo uma flagrante desigualdade dos critérios de tributação para os prédios rústicos e para os prédios urbanos. Até que ponto esta desigualdade não viola os princípios do Direito Fiscal e a própria Constituição da República?

B) O quadro legal de avaliações estabelecido no Código do IMI não assenta em critérios objectivos quando factores como o da localização, que tem um efeito multiplicador desproporcionado, podendo chegar a 3, são determinados discricionariamente pelas equipas de técnicos. Além da subjectividade presente nesta demarcação e ponderação do factor localização, acresce o erro lógico da sua aplicação ao custo da construção, cuja correlação com o factor localização em regra tem um sentido inverso daquele que é considerado no código. O factor localização apenas afecta de forma directa e significativa o valor do solo.

Ainda sobre o factor localização e à luz do bom senso que deve informar uma política de solos, não é admissível que a variação deste factor saia da banda 0,8-1,6. Como se pode facilmente observar em diversos casos, as ponderações da localização não escapam mas obedecem *«às oscilações especulativas da conjuntura»*. O código, no seu preâmbulo, estabelece que *«outro dos objectivos principais a alcançar é o da rápida melhoria do nível de equidade»*. No entanto, a falta de confiança nos seus critérios conduziu o legislador a um desdobramento do tratamento fiscal de prédios idênticos, mantendo desigualdades para que não ocorra *«um agravamento exagerado e abrupto do imposto a pagar»* sobre uma parte dos prédios, sem se importar que sobre outros prédios idênticos recaia esse mesmo montante *«exagerado e abrupto»*.

C) Quanto ao princípio do benefício, que, por exemplo, no Direito Inglês é escrutinado e verificado de uma forma quase contabilística, no código vigente do IMI é invocado em

vão, porquanto não há qualquer equação que relacione este imposto com qualquer benefício concretamente referido e esperado. No art.º 10.º procura-se um critério para determinar quando um prédio urbano está concluído e abrem-se diversos cenários que dão origem a confusão e a interpretações diversas. A alínea a) do mesmo artigo refere a data «em que for concedida licença camarária». Acontece que um prédio urbano, ao longo da sua génese, pode ser objecto de três licenças camarárias: a de urbanização, a de construção e a de utilização. O IMI deveria incidir sobre os lotes para construção, não em função da licença de urbanização mas sim do acto de recepção das infraestruturas pelo Município, uma vez que só a partir deste momento o lote tem a sustentação e o benefício das redes de infraestruturas públicas urbanas indispensáveis à normal conclusão e utilização do espaço edificado. Quanto ao património edificado, o prédio urbano deve ser dado como concluído com a licença de utilização, momento a partir do qual se constitui o direito de fruir o prédio.

Constata-se que na redacção do diploma o legislador trata as situações urbanisticamente menos definidas, expectantes ou que se referem a prédios inacabados e em processo de desenvolvimento sempre em franco desfavor e prejuízo do proprietário, conferindo ao Estado uma vantagem claramente abusiva que assume aspectos quase confiscatórios. Neste sentido, o código carece de urgente reparação, aliás sentida e expressa pela *vox populi* e reconhecida pelos diversos quadrantes políticos.

D) A primeira avaliação realizada unilateralmente pelos técnicos nomeados pela Administração Pública tem um ascendente e um carácter quase impositivo, na medida em que a sua contestação tem, logo à partida, um risco financeiro para o contribuinte que entra no processo da reavaliação numa posição de desvantagem. Também nesta matéria, há muito que fazer para dar voz ao contribuinte e à sociedade civil em geral na defesa dos seus legítimos interesses.

O ideal é criar um modelo de avaliações onde, à partida, seja assegurada uma participação de instituições representativas dos contribuintes, por segmentos de uso e utilização (proprietários de prédios rústicos agrícolas e florestais, de prédios urbanos de habitação, de espaços comerciais, de estabelecimentos hoteleiros, de edifícios industriais, etc.). É importante que a calibração e ponderação dos factores a ter em conta na determinação do valor fiscal tenha uma base de consensualização e de participação que quase anule a probabilidade de erros grosseiros e de conflitualidade real ou latente entre o cidadão e o Estado. A prática da administração fiscal deve beneficiar de uma legislação inteligente, compreensível, simples e aceite pelos contribuintes como justa.

3. Classificação dos Prédios Urbanos

O CIMI no n.º 1 do seu artigo 6.º (espécies de prédios urbanos) estabelece que «*os prédios urbanos dividem-se em:*

- a) *habitacionais;*
- b) *comerciais, industriais ou para serviços;*
- c) *terrenos para construção;*
- d) *outros. »*

Esta classificação atende essencialmente ao licenciamento da utilização que impropriamente é considerada nas operações de avaliação como “afecção”.

A afecção do uso do solo é uma operação que verifica e estabelece a conformidade entre o uso do solo classificado em plano territorial e o estatuto da propriedade. Na legislação actual, relativa ao planeamento do território, não existe explicitamente o conceito de “afecção do uso do solo, no entanto este está implícito em leis como a do Regime Florestal de 1901.

O valor dos terrenos ou dos edifícios destinados ao comércio e serviços não pode ser idêntico aos valores a considerar para a indústria e a logística. O caso da hotelaria merece, só por si, uma tipificação taxonómica. Temos ainda o caso dos equipamentos sociais privados (escolas, universidades, hospitais, lares de terceira idade explorados com fins lucrativos, ginásios, etc.) que carecem também de tratamentos específicos.

Se este desdobramento das utilizações não é suficiente para diferenciar os prédios urbanos em função do seu real enquadramento na base económica, isso dá origem a discrepâncias que distorcem o imposto ao ponto deste perder o sentido e conduzir a isenções forçadas pelo absurdo do próprio valor da colecta.

Justifica-se assim que os prédios urbanos se desdobrem em:

- a) **Habitação unifamiliar**, cujo valor de base territorial é directamente calculado em função da área do lote ou parcela de terreno urbano;
- b) **Habitação colectiva**, cujo valor de base territorial é directamente calculado em função da área de construção autorizada para a fracção em causa.

Pode-se considerar que a regulação do valor e do mercado do solo para a habitação deve ser contextualizada no art.º 65.º da CRP, que, no seu n.º 1, estabelece que «*todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em*

condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar» e, no seu n.º 3, que «o Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria»;

- c) **Lojas de comércio e serviços (escritórios, consultórios, ateliês).** Os espaços comerciais localizados em grandes superfícies, assim como os pólos terciários em geral que utilizam serviços integrados prestados pela empresa de gestão do empreendimento num regime quase condominial, têm encargos fixos significativos e agravados quando comparados com os comuns espaços comerciais. O regime tributário pode ignorar esta diferença mas não deve enveredar pelo agravamento das grandes superfícies através, por exemplo, do factor localização, tanto mais que a valorização deste factor se deve ao investimento privado na estrutura integrada da mesma,
- d) **Estabelecimentos hoteleiros;**
- e) **Aldeamentos turísticos;**
- f) **Equipamentos sociais;**
- g) **Armazéns e logística;**
- h) **Indústrias;**
- i) **Parques de estacionamento público explorados por privados.**

O art.º 41.º — coeficiente de afectação — faz um desdobramento que vai para além do que está contemplado no art.º 6.º, continuando a ser insuficiente e confuso, e os coeficientes estabelecidos não têm correspondência com a realidade económica.

O art.º 4.º do CIMI, relativo aos *prédios urbanos*, define-os como «*todos aqueles que não devam ser classificados como rústicos*». É necessária uma definição mais avançada, precisa e orientadora da classificação. Para isso podemos constatar que os prédios urbanos têm a característica de terem os direitos de construção instituídos e descritos como parte do estatuto jurídico da sua propriedade. A caderneta predial, o registo matricial fiscal e a própria escritura de posse, assim como eventuais documentos de planeamento e projecto, no seu conjunto, atestam o estatuto urbano do prédio determinando os seus parâmetros relativos à construção e utilização que neles podem e devem ser realizadas e praticadas. Note-se que um prédio urbano pode ter o estatuto de *non aedificandi*, mas tal está lavrado no formulário do seu estatuto jurídico, o que não acontece nos prédios rústicos, onde o direito de construir não está explicitado com o direito adquirido, embora tal direito possa ser constituído a qualquer momento perante a necessidade de tais construções para a prossecução da sua normal

exploração e utilização agro-florestal ou silvo-pastoril, o que, a acontecer, dá origem a um prédio misto composto por um artigo rústico e um ou mais artigos urbanos.

Podemos, portanto, concluir que um prédio urbano se caracteriza pela explicitação dos seus direitos de edificação, incluindo o caso da edificação ser nula por motivos relacionados com a composição do sistema urbano. Não se pode confundir este caso com o dos prédios rústicos situados em áreas classificadas, onde a lei impõe restrições à edificação, indo ao ponto de demarcar amplas manchas de território com o estatuto de *non aedificandi*. Nestas circunstâncias, tais restrições não estão lavradas nos documentos de registo da propriedade, o que não está certo, porque dessa forma verifica-se uma expropriação indirecta de direitos reais, afectando as prerrogativas da propriedade, com grave prejuízo para o proprietário. Estas restrições afectam o direito de propriedade e deveriam ser sempre conduzidas no respeito pelo direito à expropriação.

Esta falha advém do facto do processo de classificação do solo não considerar os seus efeitos sobre a base cadastral e sobre os direitos da propriedade. Vemos assim a importância de distinguir pelo menos dois tipos de prédios *non aedificandi*: os que são configurados e definidos em planos de urbanização por razões de composição e funcionalidade dos aglomerados urbanos e o dos prédios rústicos que, não tendo direitos de construção constituídos, perdem explicitamente a expectativa de vir a construir no contexto dos direitos de exploração e utilização, ficando neles interdita a constituição de prédios mistos.

4. A Questão da Ponderação do Factor Localização

O preço do solo rústico sem autorização de alteração para uso urbano depende:

- a) Da dimensão da parcela — uma parcela mais pequena tende a ter um valor superior por metro quadrado do que uma parcela maior localizada no mesmo círculo geográfico de mercado;
- b) Dos artigos que a compõem, considerando o facto significativo do prédio rústico possuir ou não algum artigo urbano agregado ao artigo rústico. Note-se que um prédio misto pode integrar um ou mais artigos urbanos agregados a um artigo rústico;
- c) Da localização relativa — a variação do preço em função da localização tem gradientes e só se observa uma variação estocástica quando há uma linha de separação entre unidades territoriais com diferenças claramente explicitadas de direitos de uso, de construção e de utilização. A demarcação do polígono de um perímetro urbano estabelece uma diferença contrastada do valor do solo entre o espaço interior e o espaço rústico exterior desse polígono.

Podem também ocorrer diferenças abruptas entre espaços conexos nos casos de empreendimentos marcados pela leitura do mercado como um produto diferenciado pela positiva ou pela negativa. A localização afecta o preço do solo mas não o preço da construção ou, melhor dizendo, a construção dentro dos aglomerados urbanos tende a ter custos inferiores ao de edificações idênticas situadas em lugares ermos onde não existem infraestruturas, equipamentos ou comércio diário. Esta realidade lógica obriga a desligar o factor localização do valor associado à construção, aplicando-o apenas ao valor do solo e aos seus direitos de desenvolvimento.

Os técnicos incumbidos da tarefa de atribuir coeficientes de localização tomam como referência os valores venais de transacções efectuadas recentemente na “zona”. Acontece que, frequentemente, há prédios, principalmente rústicos, que são transaccionados por valores especulativos, de conveniência ou de favor, no âmbito de operações financeiras e que nada têm a ver com os valores de mercado. Há, portanto, aqui que distinguir atentamente a subtil mas importante diferença entre o valor de mercado e o valor venal.

Seria desejável que as entidades oficiais e o sistema de planeamento estivessem preparados para detectar estes comportamentos anormais do mercado imobiliário, actuando no sentido de os corrigir e nunca de os utilizar de forma abusiva para, por simpatia, através do factor de localização, agravar o valor fiscal dos terrenos vizinhos.

5. A Tributação dos Prédios Construídos por Empresas de Promoção Imobiliária para Venda

A) No quarto ano, inclusive, a contar daquele em que um terreno para construção tenha passado a figurar no activo de uma empresa que tenha por objecto a construção de edifícios para venda passa a pagar imposto de IMI. O que acontece nos casos em que as empresas podem ter centenas de lotes, apartamentos e moradias que não têm saída no mercado, e em que o montante do imposto seja tal que se torne insustentável para a empresa, levando-a à falência? Como actuar, no caso em que o mercado esteja saturado ou que a procura esteja retraída, e não haja saída para o produto como actualmente acontece devido à actual crise financeira internacional? Nos casos em que o prédio tenha passado a figurar no activo circulante de uma empresa que tenha por objecto a sua venda, ele passa a pagar IMI no terceiro ano seguinte, inclusive, em que foi registado com esse estatuto. Também nestes casos, a razoabilidade da colecta é muito importante para a resolução do problema. É questionável o disposto no n.º 2 do art.º 9.º IMI que suspende a isenção, com efeito retroactivo, «*caso ao prédio seja dada diferente utilização*». Há dúvidas sobre o que o legislador pretende dizer. Suponhamos que o prédio era de habitação e foi vendido para ser utilizado como escritório, ou que um lote inicialmente destinado a um prédio de habitação foi, por exigências do mercado, alterado para uso hoteleiro e vendido com esse estatuto. Aplica-se nestes casos a perda de isenção? Considerando que no acto da configuração inicial do plano a isenção era identicamente atribuída a todas as parcelas independentemente da sua utilização, não tem lógica penalizar a empresa caso esta pretenda alterar o uso das parcelas ou fracções por razões de gestão e de aferição do produto ao mercado.

Para ajudar a resolver o problema dos prédios que estão para venda e que não têm procura no mercado, *propõe-se a ideia da criação de uma “Bolsa Imobiliária Municipal”*, onde os proprietários poderiam colocar os seus prédios à venda por preços situados dentro de uma banda correspondente ao “valor justo”, comprovadamente não especulativo. Os prédios colocados nesta bolsa beneficiariam de uma redução significativa do IMI enquanto não fossem vendidos. Esta medida poderia substituir a situação da isenção temporária e seria compatível com o princípio da eliminação das isenções;

B) Todo o art.º 9.º cria e diferencia situações que são causa de conflitualidade e de complicação burocrática, de peso administrativo e de desagrado para o contribuinte. Também aqui a simplificação do modelo assente no conceito de valor de base territorial e na redução da colecta efectiva de cada prédio, suportada pelo aumento da receita global com base no

alargamento do universo dos prédios colectados, contribuiria para dar maior eficácia fiscal e social a este imposto. A alínea c) do n.º 1 do art.º 9.º estabelece que o imposto é devido a partir «do ano, inclusive, da conclusão das obras de edificação, de melhoramento ou de outras alterações que hajam determinado variação do valor patrimonial».

O art.º 10.º — data de conclusão dos prédios urbanos — estabelece que «os prédios urbanos presumem-se concluídos na data em que for concedida a licença camarária», ficando sem se saber se se trata da licença de construção ou da licença de utilização. Teria sentido presumir aqui que se trata da licença de utilização, ficando sempre a dúvida porque a lei não especifica. Note-se que a licença de construção, só por si, não permite a utilização do edifício, a qual depende de uma licença específica (licença de utilização) que decorre de uma vistoria ou da declaração do técnico responsável mediante a apresentação de telas finais.

C) Qual o momento a partir do qual é legítimo que se inicie o pagamento do IMI? Para os prédios rústicos pode, com propriedade, ser o momento da aquisição, no qual se faz a escritura e o registo predial em nome do novo proprietário. Para os prédios urbanos há que distinguir os prédios urbanos estabilizados e integrados no tecido urbano dos prédios novos resultantes de operações de loteamento ou de fraccionamento. Os lotes para construção cuja constituição jurídica se faz na altura da emissão do alvará de loteamento e licença de construção de infraestruturas só se resolvem funcionalmente com o completamento das infraestruturas reconhecido no acto da recepção das mesmas pelo Município e é nesse momento que se justifica a tributação de “terrenos para construção”.

Quanto aos prédios edificados, o IMI actualizado deve começar a ser cobrado no ano em que este obtém a licença de utilização, já que só então está em condições de ser fruído e rentabilizado. O actual regime inicia a cobrança do IMI de forma extemporânea, penalizando os proprietários durante um longo período em que os prédios estão sujeitos a um processo de desenvolvimento e de construção urbanística e arquitectónica, constituindo uma fonte de encargos, sem qualquer possibilidade de rendimento ou utilização directa.

D) Com base no disposto na alínea e) do art.º 3.º (inscrição nas matrizes), os proprietários de prédios rústicos de uso agrícola ficam obrigados a, no prazo de sessenta dias, informar sobre «alterações nas culturas praticadas». Trata-se de uma exigência desproporcionada uma vez que não tem sentido considerar, para efeitos de IMI, estas alterações (mudou-se de milho para feijão, do prado para pomar, de olival para vinha).

D) Os prédios arrendados são tratados de modo diferente dos restantes prédios, nomeadamente daqueles que estão ocupados e utilizados directamente pelos próprios proprietários, o que viola flagrantemente o princípio da igualdade.

6. IMI a Pagar pelos Proprietários de Prédios Arrendados

6.1 Relação entre o IMI e as Rendas Recebidas

Os proprietários de prédios arrendados, em particular aqueles que estão penalizados pelos efeitos das rendas congeladas, não foram devidamente considerados no regime do IMI. Convenhamos que não é correcto criar um procedimento burocrático onde, quase fatalmente, um número significativo de proprietários, por desinformação ou por simples distração (ainda que essa obrigação tenha sido amplamente divulgada pela Administração Fiscal), não entregaram a declaração exigida para estes casos de arrendamento condicionado, passando a ser tributados com base nos critérios gerais de avaliação dos imóveis, de onde resulta que o montante da colecta é frequentemente superior à receita anual das rendas. O legislador excedeu-se, e levou o Estado a cometer o abuso de não permitir ao proprietário o direito de requerer a correcção e normalização da situação.

A tributação do património não pode ignorar o caso singular dos prédios arrendados e, para neutralizar a hipótese do proprietário ser tentado a recorrer ao arrendamento para ser menos colectado, deveria ser estabelecido o direito do senhorio proceder a uma actualização automática da renda de um prédio, tendo como regra que o montante anual das rendas deve corresponder pelo menos a doze vezes o valor da colecta.

O modelo do IMI, por muito que se queira constituir como um imposto paralelo e “descolado” do IR (Impostos sobre o Rendimento), por uma questão de princípio e de senso jurídico e económico, não pode ignorar e muito menos entrar em ruptura e contradição com a lógica dos limiares do rendimento, real ou presumido, associado a cada tipo de prédio.

A partir de 2006, com a entrada em vigor do Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU), é revogado o regime transitório do IMI para os prédios com rendas limitadas, passando a ser aplicado o regime-regra do IMI, o que alarga a situação de injustiça acima referida ou, em alternativa, oferece aos proprietários o recurso ao novo regime de arrendamento, que, como se comprova pelo escasso número de adesões (menos de 2500), não produziu efeitos úteis que satisfizessem os justos interesses dos senhorios.

O valor tributável dos prédios, nos termos do art.º 7.º do CIMI, é o seu valor patrimonial tributário determinado nos termos do CIMI, o qual conduz a que prédios iguais venham a ter valores substancialmente diferentes pela razão de serem utilizados critérios e formas diferentes de avaliação consoante o historial do prédio e a sua circunstância.

As regras de avaliação nos termos do CIMI aplicam-se aos prédios omissos na matriz predial - como é o caso dos prédios novos - cujo pedido de inscrição tenha sido apresentado a partir de 13 de Novembro de 2003, bem como aos prédios urbanos que sejam objecto de transmissão, onerosa ou gratuita, ocorrida a partir de 1 de Dezembro de 2003. Os outros prédios que não estão nestas circunstâncias terão valores fiscais determinados por critérios diferentes, originando situações de franca desigualdade. Embora estas situações, tendencialmente, a longo prazo, venham a ser atenuadas, não deixam de constituir um defeito estrutural do modelo.

O valor patrimonial dos prédios já avaliados ao abrigo da legislação anterior, e enquanto não se proceder à avaliação geral da propriedade urbana, foi objecto de actualização por correcção monetária, para aplicação deste imposto, tendo produzido resultados, para efeitos do IMI, a partir de 31 de Dezembro de 2003. Operou-se de forma diversa, consoante se reportasse a prédios não arrendados ou a prédios arrendados, por contrato vigente a data da actualização.

- Prédios não arrendados

A actualização do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos não arrendados efectuou-se com base nos coeficientes de correcção monetária, fixados na Portaria n.º 1337/2007, de 5 de Dezembro, do Ministério das Finanças. Estes coeficientes foram aplicáveis aos valores patrimoniais constantes das matrizes, da seguinte forma:

- Prédios inscritos nas matrizes até 1970 inclusive — Era aplicável o coeficiente correspondente a 1970;
- Prédios inscritos depois de 1970 — Era aplicável o coeficiente que correspondia ao ano da inscrição matricial;

- Prédios arrendados

A actualização do valor patrimonial dos prédios arrendados, por contrato vigente à data da actualização e que tenha dado lugar ao pagamento de rendas até 31 de Dezembro de 2001, era a que resultasse da capitalização da renda anual por 12. Porém, se tal valor tivesse resultado superior ao que fosse determinado pela actualização com base nos coeficientes referidos no parágrafo anterior, seria este o valor a considerar para efeitos de tributação em IMI. Este regime especial de actualização deixou, contudo, de ser aplicável a partir de 2007. Com efeito, com a entrada em vigor do Novo Regime do Arrendamento Urbano, que subordina a actualização das rendas a nova avaliação fiscal, a actualização do respectivo valor patrimonial passou a efectuar-se de acordo com as seguintes regras:

- Se for requerida avaliação para efeitos de actualização de renda, o valor nela obtido é igualmente relevante para efeitos tributários. Todavia, é considerada apenas uma parcela desse valor em função da progressiva actualização das rendas. Para tanto, logo que a avaliação se encontre concluída, o senhorio deve comunicar ao serviço de finanças competente, mediante declaração de modelo oficial, o período de faseamento de actualização da renda ou a sua não actualização. Na falta de comunicação, presume-se que o faseamento da renda se faz ao longo de 5 anos. No caso de ser efectuada a avaliação fiscal e de não ser legalmente permitida a actualização pretendida - o que ocorrerá sempre que o nível de conservação do prédio seja mau ou péssimo - a tributação recairá sobre a totalidade do valor apurado naquela avaliação a partir do 3.º ano, inclusive, àquele em que a mesma tenha sido efectuada.
- Quanto aos prédios arrendados que não sejam objecto de avaliação para actualização da renda, o valor patrimonial tributário é determinado exclusivamente com base nos coeficientes de actualização referidos para os prédios não arrendados.

Destas disposições legais resulta que o novo regime de arrendamento urbano não foi capaz de repor uma relação de equilíbrio económico e financeiro entre os justos interesses do senhorio e os direitos do inquilino, configurando uma base contratual onde o senhorio, além de não alcançar um rendimento correspondente à renda justa do seu património, é penalizado de uma forma desajustada em sede de IMI. A articulação entre o IMI e o NRAU penaliza os proprietários de prédios com rendas antigas e desactualizadas.

4.6.2 Relação entre o IMI, as rendas recebidas e os IR

As rendas recebidas são consideradas rendimentos do proprietário obtidos no território nacional, se o prédio se situar em território português, quer o proprietário seja ou não considerado residente em território nacional, sendo tributado em IRS ou IRC, consoante seja pessoa singular ou pessoa colectiva.

6.2 Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS)

O IRS acolheu o conceito do acréscimo patrimonial em que o rendimento, considerando o período de tributação, é determinado pela diferença entre o património inicial e o final. Assim sendo, os rendimentos prediais podem enquadrar-se:

- Categoria B, se os rendimentos forem obtidos em conexão com actividades de natureza empresarial ou profissional, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 2 do art.º 3.º do CIRS, sendo considerados proveitos da actividade e incluídos nesta categoria. Se o sujeito

passivo de imposto estiver enquadrado no regime geral, o IMI é considerado despesa profissional. Caso esteja enquadrado no regime simplificado não poderá apresentar quaisquer despesas relativas à obtenção do rendimento.

- Categoria F, a renda é tudo o que for devido ao proprietário ou usufrutuário pela cedência do uso do prédio, mesmo quando acompanhada da prestação de alguns serviços (desde que não se enquadrem no exercício de uma actividade empresarial), só existindo rendimento tributável se existir renda (rendimento efectivo). O IMI pago é considerado dedução específica desta categoria e deduz-se ao rendimento bruto.

O titular não residente (pessoa singular) de rendimentos da categoria F que sejam obtidos em território nacional terá que nomear um representante em território nacional que procederá à satisfação das obrigações fiscais em nome do representado. Na liquidação é aplicada a taxa de 15% sobre os rendimentos líquidos de natureza predial, conforme art.º 72.º n.º 1 do CIRS.

O rendimento colectável, para efeitos de aplicação da taxa, resulta do englobamento do rendimento líquido das várias categorias auferido em cada ano, efectuados os devidos abatimentos. Estamos perante uma tributação do rendimento líquido global do sujeito passivo ou agregado familiar que está subordinada ao princípio da capacidade contributiva.

6.3 Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas (IRC)

O IRC, para definir o conceito de rendimento, partiu de uma noção extensiva da teoria do incremento patrimonial, ao adoptar para base do imposto, o lucro, definido como a diferença entre os valores do património líquido no fim e no início do período de tributação. Assim, a tributação dos rendimentos prediais em sede de IRC enquadra-se nos termos seguintes:

- Para as sociedade comerciais ou civis sob a forma comercial, as cooperativas, as empresas públicas, as demais pessoas colectivas de direito público ou privado, e as entidades desprovidas de personalidade jurídica, com sede ou direcção efectiva em território português, e as entidades, com ou sem personalidade jurídica, que não tenham sede nem direcção efectiva em território português e cujos rendimentos nele obtidos e imputáveis a um estabelecimento estável, não estejam sujeitos a IRS; o IRC incide sobre o lucro. Os rendimentos prediais são considerados proveitos ou ganhos, nos termos do art.º 20.º n.º 1 alínea b) do CIRC, e o IMI é um custo ou perda, nos termos do art.º 23.º n.º 1 alínea e) do CIRC. Aplica-se à matéria colectável a taxa de IRC de 25%, de acordo com o artigo 80º n.º 1 do CIRC.

- Para as sociedades comerciais ou civis sob a forma comercial, as cooperativas, as empresas públicas, as demais pessoas colectivas de direito público ou privado e as entidades desprovidas de personalidade jurídica, com sede ou direcção efectiva em território português, e as entidades, com ou sem personalidade jurídica, que não tenham sede nem direcção efectiva em território português e cujos rendimentos nele obtidos não sejam imputáveis a um estabelecimento estável ou que o não possuam, e que não exerçam a título principal uma actividade comercial, industrial ou agrícola; o IRC incide sobre o rendimento global, correspondente à soma algébrica dos rendimentos das diversas categoriais consideradas para efeitos de IRS. Sendo a taxa aplicável, aos rendimentos prediais, de 15%, de acordo com o disposto no artigo 80.º n.º 2 alínea f) do CIRC.

7. Actualização do Valor Fiscal em Resultado da sua Transacção por Venda ou por Herança

No regime transitório coexistem dois modelos contrastados: o dos prédios avaliados ao abrigo das normas do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola que se mantém relevante para efeitos tributários, sendo sujeitos à actualização com base em coeficientes de correcção monetária; quanto aos outros prédios urbanos já avaliados ao abrigo de legislação anterior e inscritos na matriz, ao serem objecto de uma primeira transmissão, onerosa ou gratuita, a partir de 1 de Dezembro de 2003, são avaliados de acordo com as regras previstas no CIMI. O mesmo ocorrerá, relativamente a quaisquer prédios, quando for ordenada uma avaliação geral da propriedade imobiliária ou sempre que, por iniciativa do senhorio, seja pretendida uma actualização de rendas ao abrigo do NRAU.

Irá perdurar por muito tempo esta dualidade de critérios de fixação do valor fiscal, onde actualmente cerca de 2,5 milhões de prédios urbanos estão avaliados de acordo com o modelo de CIMI e cerca de 5 milhões de prédios se mantêm no regime antigo. Note-se que as taxas são também diferentes para cada uma das situações, o que não deixa de expressar desigualdade no tratamento fiscal dos prédios.

A Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro, ao aditar o n.º 8 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, veio excluir do âmbito da primeira avaliação, nos termos do CIMI, as transmissões por morte, de que forem beneficiários o cônjuge, descendentes e ascendentes, excepto por vontade expressa pelos próprios.

O IMI que os proprietários pagam não depende da afectação que é dada ao prédio (arrendamento comercial ou habitacional), ou seja, a taxa de IMI prevista no art.º 112.º incide sobre o valor patrimonial tributário sendo fixada pelos Municípios da localização do prédio.

No entanto, a afectação do bem imóvel concorre para efeitos de determinação do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos, uma vez que, a fórmula contém o coeficiente de afectação que depende da utilização dada aos prédios edificados, nos termos do art.º 41.º do CIMI – (conforme quadro *infra* -), atribuindo-lhes valores. No entanto, o arrendamento não é um factor determinante para a atribuição dos coeficientes.

Utilização	Coefficientes
Comércio	1,20
Serviços	1,10
Habitação	1,00
Habitação social sujeita a regimes legais de custos controlados	0,70
Armazéns e actividade industrial	0,60
Comércio e serviços em construção tipo industrial	0,80
Estacionamento coberto e fechado	0,40
Estacionamento coberto e não fechado	0,15
Estacionamento não coberto	0,08
Prédios não licenciados, em condições muito deficientes de habitabilidade	0,45
Arrecadações e arrumos	0,35

O art.º 39.º “(valor base dos prédios edificados)”, refere que o valor do metro quadrado do “terreno de implantação” corresponde a 25% do valor médio da construção por metro quadrado. O legislador deve querer referir-se ao valor do metro quadrado da área de construção indexada ao solo e não ao metro quadrado da área de implantação do edifício, pois neste último caso, a redacção do art.º 39.º só seria verdadeira para os edifícios de um só piso com r/c.

O valor do metro quadrado do terreno de implantação aumenta proporcionalmente ao número de pisos do edifício e à medida que cresce em altura o valor do metro quadrado de terreno, facilmente alcançando valor superior ao do custo do metro quadrado de construção.

A redacção carece aqui de um rigor lógico. Não obstante, a interpretação que é dada ao texto na prática da rotina administrativa corresponde ao valor do solo por metro quadrado de construção utilizado.

A Constituição e o Direito em geral exigem o respeito pelo princípio da igualdade, à luz do qual prédios idênticos devem ser tratados em sede fiscal de modo a serem tributados da

mesma forma. Até que ponto está a ser violado o princípio da igualdade quando se assume tributar de forma diferente prédios idênticos pelo facto de uns estarem arrendados e outros não?

Uma correcta legislação sobre a tributação do património deve ser articulada com a lei do arrendamento, de tal modo que o imposto seja indiferente ao facto do prédio estar a ser utilizado directamente pelo proprietário, estar arrendado ou estar devoluto.

Outra desigualdade flagrante é cometida quando se agrava a tributação dos prédios “que entretanto foram transmitidos” e que, por esse facto, sustentam uma situação de máximo esforço financeiro.

Embora estejamos perante um imposto que não é analítico, na introdução da lei do IMI é referido o propósito de «atribuição de benefícios fiscais às casas de habitação e com a aplicação da possibilidade de os sujeitos passivos de baixos rendimentos poderem aceder à isenção do IMI». Desta forma assume-se um carácter analítico que não é próprio deste imposto.

No caso do proprietário se encontrar em situação de extrema necessidade e sem capacidade contributiva, esta questão deve ser considerada e tratada paralelamente em sede de assistência social, eventualmente com ajudas, para que o proprietário possa suportar os encargos fiscais inerentes ao seu património imobiliário, não se recomendando, porém, qualquer envolvimento do código do IMI nesta problemática.

O art.º 25.º, ao estabelecer um “*Regime de Salvaguarda*”, reconhece implicitamente que o valor da colecta não é razoável, daí estabelecer um aumento gradativo da colecta dividindo o universo dos contribuintes na sua forma de reagir à implementação do imposto, o que não se afigura correcto numa matéria tão sensível e importante.

A política relativa à forma de tratar os problemas dos edifícios degradados contempla:

- a) Para o caso dos prédios destinados à habitação e comércio, indústria e serviços o IMI considera uma minoração do seu “valor patrimonial tributário” através da aplicação de um coeficiente até ao limite de 0,05 considerando «o estado deficiente de conservação».
- b) Para os prédios localizados em tecidos urbanos, mais ou menos antigos, em zonas urbanas consideradas críticas e em centros históricos, há diversos programas específicos de financiamento a fundo perdido para apoiar e estimular os proprietários a realizarem obras de recuperação dos seus edifícios.
- c) Para os edifícios considerados em estado degradado e de abandono, o Município pode agravar o IMI sobre esses prédios como forma de penalizar o proprietário e de o obrigar a

recuperar o imóvel ou a vendê-lo a quem estiver interessado em recuperá-lo. O imposto é aqui impropriamente instrumentalizado para aplicar um castigo.

Uma hipótese de solução seria o Município apresentar um projecto de recuperação do prédio, pronto para ser imediatamente implementado pelo proprietário, ou, se este não estivesse interessado, o prédio seria arrendado ao Município, considerando o seu valor no estado em que se encontrasse, e este promoveria a realização da obra e a sua colocação no mercado de arrendamento. A diferença entre as duas rendas deverá ser suficiente para sustentar o investimento na reabilitação.

Outras soluções a ponderar em simultâneo com a anterior são a expropriação por utilidade pública, na condição do prédio se destinar a uma oferta pública para arrendamento, e não à venda, ou a sua colocação forçada em hasta pública, medida que a legislação recente contempla, com a particularidade de haver uma avaliação prévia e, caso o valor alcançado na hasta pública seja inferior ao da avaliação, o Estado cobre a diferença, com prejuízo aqui para o erário público.

Estas três facetas permitem-nos constatar o quadro de contradições sobre as políticas urbanas e fundiárias. Se chamássemos aqui à colação a forma como têm sido tratadas, toleradas e ajudadas as urbanizações de génese ilegal, em contraste com o agravamento da carga fiscal e da burocracia administrativa associada ao licenciamento de obras requeridas pelos proprietários comuns, iríamos deparar-nos com um cenário desequilibrado.

No regime do IMI sobre os elementos minorativos relativos à “qualidade e conforto”, não tem sentido misturar os factores que são da responsabilidade do Município (inexistência de redes de infraestruturas urbanas), com outros factores que são da responsabilidade do proprietário, como sejam inexistência de cozinha, casa-de-banho ou deficiente conservação do edifício. À luz do princípio do benefício tem sentido aplicar um factor de minoração quando estão ausentes as redes de infraestruturas urbanas ou outros serviços públicos, mas não há qualquer relação entre as disfunções do prédio, que são da responsabilidade do proprietário, e o princípio de benefício. Pelo contrário, se o prédio não reúne condições para o seu normal e bom aproveitamento da área de construção e da utilização autorizada, isso não é motivo para desagrar o imposto sobre a propriedade imobiliária, sob pena de se estar a premiar os proprietários que não asseguram o correcto aproveitamento e função social da propriedade.

O coeficiente de afectação, nos termos do art.º 41.º, «*depende do tipo de utilização dos prédios edificados*». O texto da lei deveria utilizar a designação de coeficiente de utilização, já que o conceito de afectação, na Teoria do Urbanismo, diz respeito ao estabelecimento de

uma correspondência entre a classificação do solo em sede de plano territorial e o estatuto jurídico da propriedade.

A determinação e calibração da colecta em sede de Imposto sobre o Património Imobiliário deve ser efectuada pelo método indutivo, partindo da realidade sócio-económica que enquadra os prédios e a sua sustentação económica concreta, avaliando a capacidade contributiva associada à sua posse, utilização e exploração independentemente da capacidade contributiva do proprietário, considerando que o imposto não é analítico. Há, portanto, que estabelecer um critério de razoabilidade focado no sentido económico da propriedade do prédio em causa, abstraindo do seu rendimento e atendendo ao valor do serviço-benefício prestado pelo Município e que legitima a cobrança deste imposto.

A determinação do valor razoável da colecta é um ponto de partida que deve estar presente para influenciar e parametrizar todo o processo de concepção e modelação dos impostos sobre o património imobiliário em geral e sobre o IMI em particular.

A lei vigente do IMI, ao contrário do que sustenta o seu articulado, não é totalmente assente em factores objectivos nem respeita o princípio da igualdade, na medida em que, em muitos casos, conduz ao tratamento igual de prédios que são muito distintos na sua expressão económica, não obstante terem muitos parâmetros com valores idênticos. Veja-se o caso de prédios com parâmetros idênticos de construção com utilizações distintas para habitação e hotelaria. Por outro lado, há prédios em tudo idênticos que, por razões táticas de política fiscal, são tributados de forma muito desigual. Devido ao regime transitório, é frequente encontrar-se no mesmo edifício apartamentos iguais com valores fiscais muito diferentes devido aos momentos em que ocorre a actualização dos valores.

Quanto aos valores da base de incidência considerados no modelo em vigor, não são de todo susceptíveis de «escaparem às oscilações especulativas da conjuntura». A sua proximidade do valor do mercado é excessiva e arriscada a ponto de se ocorressem, frequentemente, situações em que o “valor patrimonial tributário” é superior ao preço de mercado.

No que diz respeito ao tratamento desigual de prédios idênticos, as deficiências do novo modelo tenderão a esbater-se lentamente à medida que todos os prédios sejam sujeitos a avaliação. Contudo, as injustiças devidas aos critérios subjectivos subjacentes à atribuição do coeficiente de localização ao erro lógico da sua aplicação ao valor da construção distorcem o imposto, tornando uma parte dos seus resultados imprevisível e quase incontrolável.

No que diz respeito aos prédios rústicos, código do IMI de 2003 confunde renda fundiária com rendimento de uma exploração. A renda fundiária de um prédio rústico é sempre positiva e corresponde ao encargo que uma empresa agrícola pode suportar pagar pelo arrendamento

da terra ou pela sua amortização enquanto capital fixo da exploração. Tal não pode ser confundido com o lucro ou rendimento líquido de uma exploração agrícola ou florestal.

O art.º 17.º do código do IMI estabelece que «o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos corresponde ao produto do seu rendimento fundiário pelo factor 20». Seguidamente refere que «o rendimento fundiário corresponde ao saldo de uma conta anual de cultura em que o crédito é representado pelo rendimento bruto e o débito pelos encargos de exploração» (cfr. n.º 1 do art.º 18.º). Note-se que «o saldo de uma conta anual de cultura», pode ser negativo e, nesse caso, seguindo a lógica do código do IMI, qual seria o valor do imposto a pagar?

8. Sobre as operações de avaliação

O CIMI, não obstante referir que o imposto passa a ser «baseado predominantemente nos princípios do benefício», no art.º 38.º (determinação do valor patrimonial tributário) utiliza o critério clássico da avaliação do valor patrimonial segundo uma fórmula que não tem lógica, (embora insinue um método que vagamente tem semelhanças com os processos de avaliação do valor do mercado imobiliário), com a agravante de não fazer qualquer referência ao rendimento real ou presumível do prédio, ignorando o facto de, nas últimas décadas, o valor especulativo do mercado superar francamente o valor de rendimento. Esta discrepância é revelada também pelo facto dos prédios sofrerem uma significativa desvalorização no mercado a partir do momento em que são arrendados.

O valor patrimonial tributário, V_t , passou a ser determinado por:

$$V_t = V_c \times A \times C_a \times C_l \times C_q \times C_v$$

V_c , designado por valor base dos prédios edificados, corresponde a um presumido valor médio da construção por metro quadrado estabelecido anualmente por portaria para orientar e balizar os projectos e as adjudicações de obras de habitação social, adicionado do valor do metro quadrado de terreno de implantação fixado em 25% do custo da construção. Este valor, V_c , vai ser multiplicado por A , que se refere à «área bruta do edifício ou da fracção e a área excedente à de implantação».

$$A = (A_a + A_b) \times C_{aj} + A_c + A_d$$

Em que:

A_a – representa a área bruta privativa;

A_b – representa as áreas brutas dependentes;

C_{aj} – representa o coeficiente de ajustamento de áreas;

A_c – representa a área de terreno livre até ao limite de duas vezes a área de implantação;

A_d – representa a área de terreno livre que excede o limite de duas vezes a área de implantação.

A designada área bruta privativa, A_a , mais a área bruta dependente, A_b , são avaliadas com um valor de base de 615€/m², o qual não tem correspondência com nenhum dos factores de composição do preço do imobiliário urbano. Não pode ser comparado com o valor de solo (valor de base territorial) nem com o custo da construção e das benfeitorias.

O terreno do logradouro dos prédios urbanos está a ser avaliado entre os 15,40€/m² e os 3,10€/m² sem considerar os coeficientes majorantes e minorantes, valores estes que se podem considerar razoáveis. No entanto, não deixa de ser criticável a diferenciação entre a «área do terreno livre até ao limite de duas vezes a área de implantação», A_c , que vai ter uma taxaçaõ agravada, e a «área de terreno livre que excede o limite de duas vezes a área de implantação», A_d , que tem uma taxaçaõ menor. Qual a razão para agravar o imposto sobre os pequenos logradouros?

O coeficiente de ajustamento de áreas procura ir ao encontro da relação inversamente proporcional, entre o valor do espaço edificado por metro quadrado e a área total do espaço do edifício ou de cada uma das suas fracções autónomas. O critério adoptado afigura-se aqui razoável.

No que diz respeito aos prédios cuja utilização é para «*estacionamento coberto, individual ou colectivo, fechado ou aberto*», diz o n.º 4 do art.º 40.º. A que «o coeficiente de ajustamento de áreas (C_{aj}) é aplicado às áreas brutas privativas e dependentes», depreendendo-se que a área de estacionamento é taxada tendo como valor de base o valor médio da construção para habitação fixado por Portaria, com um “coeficiente de afectação” minorativo de 0,40 para o estacionamento coberto e fechado, de 0,15 para o coberto e não fechado e de 0,08 para o não coberto.

O espaço de estacionamento em garagem é avaliado para efeitos de IMI em valores da ordem dos 246€/m², valor este excessivo e que corresponde praticamente ao valor do mercado do custo da construção de garagens e, portanto, estamos perante um valor fiscal francamente exagerado. Por sua vez, a existência da garagem, individual ou colectiva, vai ter um efeito de agravamento do valor fiscal de todo o prédio em 0,04 e 0,03, respectivamente, o que contraria desnecessariamente as boas práticas urbanísticas de incentivo ou mesmo exigência do estacionamento particular, libertando o espaço público onde a pressão do estacionamento tem efeitos negativos.

O artigo 42.º — coeficiente de localização — tem uma variação que vai de 0,4 até 3 podendo, portanto, triplicar o valor de base dos prédios edificados cujo valor fiscal, com os coeficientes majorativos, pode ultrapassar os 1845€/m², valor que está completamente fora da banda da razoabilidade, mesmo para valores de mercado minimamente regulado.

O anteprojecto de lei de Janeiro de 2002, da autoria do Dr. Rogério Fernandes Ferreira, estabelecia, no seu n.º 1 do art.º 10.º, que «o coeficiente de localização variará entre 0,4 e 1,8, podendo em situações de habitação dispersa em meio rural ser reduzido para 0,35». Com estes parâmetros, o valor dos prédios em função da localização variava entre 1 e 4,5, quando à luz da lógica da economia do território esta variação deveria estar contida entre 1 e 2,5.

Posteriormente, o regime do CIMI aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, estabelece para o factor de localização parâmetros que variam entre 0,35 e 3, o que corresponde a uma variação entre 1 e 7,5, com a agravante de aplicar o factor não apenas ao valor do solo mas ao valor global do prédio incluindo a construção, o que não é correcto.

O disposto no artigo 43.º relativo ao coeficiente de conforto (que varia entre 0,5 e 1,7) pode traduzir-se num desagravamento ou num agravamento significativos do imposto, completamente à margem do princípio do benefício, uma vez que o conforto depende exclusivamente da decisão, do investimento e do bom gosto do proprietário, não havendo qualquer razão para que o imposto interfira neste domínio. Acresce que os factores majorativos e minorativos são considerados e ponderados com critérios desactualizados que nada têm a ver com os princípios do urbanismo e as regras da edificação urbana contemporâneas.

O artigo 44.º (coeficiente de vetustez) considera uma depreciação dos prédios a partir do segundo ano e até aos 60 anos ou mais que vai dos 90 aos 40%. Note-se que é errado aplicar esta depreciação em conjunto ao valor do solo e do edificado. Por outro lado, em termos técnicos, uma construção deveria ser completamente amortizada num prazo de 40 anos, podendo-se admitir como limite os 50 anos. No direito comparado, podemos observar que na Alemanha a depreciação devida à vetustez é aplicada apenas ao valor das construções e é feita ano a ano, logo a partir do primeiro ano, e na razão dos 2,5 a 2% ao ano.

O actual modelo do IMI aplica um índice de vetustez ao valor patrimonial composto e geral do prédio, o que não tem lógica, porquanto só tem sentido que este índice seja aplicado ao valor da construção, mas não ao valor do solo. Este critério lógico é considerado no Direito Fiscal Alemão, no qual o valor do solo em si não sofre depreciação e apenas as construções são depreciadas ao longo de 40 a 50 anos, dependendo do ano da construção (2% ao ano para os edifícios construídos a partir de 1925, inclusive, e 2,5% para os edifícios construídos antes de 1925). Tal procedimento compromete em parte o carácter estático do imposto, criando reduções anuais não negligenciáveis. Há ainda condições especiais para os investimentos para a reabilitação e conservação, cujos encargos podem ser deduzidos ao longo de 12 anos (9%/ano ao longo dos primeiros 8 anos e 7%/ano nos 4 anos seguintes).

Nos termos do n.º 2 do art.º 45.º do CIMI, o valor da área de implantação varia entre 15% e 45% do valor das edificações autorizadas ou previstas. De uma maneira geral, esta percentagem é muito elevada, conduzindo a que, muitas vezes, o valor patrimonial dos terrenos para construção, resultante da aplicação da fórmula referida no art.º 38.º, seja muito superior aos valores de mercado³⁶³.

Um terreno para o qual é concedido um alvará de loteamento com determinada capacidade construtiva, mas que ainda não dispõe de qualquer infraestrutura, designadamente ruas, águas, saneamento, electricidade e telefones, ao ser avaliado, corre sérios riscos de ficar com valor patrimonial mais elevado do que aquele com que ficará após a constituição dos lotes e construção das respectivas infraestruturas.

Quando o loteamento está concluído, o valor patrimonial tributário, correspondente ao somatório dos lotes constituídos, é muitas vezes inferior ao que havia sido atribuído ao terreno global e ainda em bruto. Mais uma razão para que a alteração de solo rústico para solo urbano, para efeitos fiscais e de constituição de direitos de construção e mesmo de direitos de propriedade urbana, ocorra no acto da recepção das infraestruturas pelo Município.

Não se recomenda que a tributação do património siga perversamente a forma permissiva como o legislador concede ao promotor da urbanização facilidades e direitos que lhe permitem vender os lotes no papel, mesmo sem ter iniciado ainda as obras de infraestruturação, colocando em sério risco o Município — que tem como salvaguarda as garantias bancárias ou outras (geralmente insuficientes) dadas no acto do licenciamento da urbanização — e em risco ainda maior quem comprou lotes, na medida em que pode ser confrontado com um contencioso muito complicado quando o urbanizador não cumpre e abandona o empreendimento por acabar.

No tocante a segundas Avaliações, art.º 76.º do CIMI (conhecimento ao vendedor quando só o comprador tenha requerido segunda avaliação) seria importante dar conhecimento ao vendedor e vice-versa, sempre que fosse requerida uma segunda avaliação por qualquer deles. Quando o vendedor é uma empresa, necessita de conhecer se o resultado da primeira avaliação se tornou definitivo ou não, para poder decidir se deve ou não fazer a correcção do art.º 58-A do Código do CIRC.

Sendo o resultado da segunda avaliação o valor definitivo, este é comunicado ao vendedor e ao comprador, independentemente do pedido de segunda avaliação ter sido requerido por qualquer deles ou por ambos.

³⁶³ Esta observação e as seguintes foram em parte colhidas do memorando, datado de 26 de Abril de 2009, que foi facultado pela Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP), cuja colaboração se agradece.

Capítulo V. A Aplicação do Regime Transitório

A implementação do novo código do IMI, em 2003, colocou um forte desafio aos serviços da Direcção-Geral dos Impostos, sendo de assinalar o excelente trabalho realizado em matéria de recolha, organização e actualização de informação e de procedimento administrativo da cobrança.

Podemos reconhecer que a base de dados mais actualizada e fiável sobre o cadastro não geométrico da propriedade em Portugal se encontra nestes serviços do Ministério das Finanças.

As reformas são tanto mais eficientes quanto menor é o período necessário à mudança, assim como o número de casos que ficam em regime transitório. A reforma ideal é aquela que assegura um momento de passagem integral de um modelo antigo para um novo, colocando e tratando de igual modo todos os prédios que se apresentam com idêntico perfil tributário.

A reforma de 2003 pode ser caracterizada pelos seguintes aspectos:

1. Mantém praticamente todos os regimes de isenção permanente e de isenção técnica;
2. Reduz os prazos dos regimes de isenção temporária;
3. Assume um tratamento desigual entre os prédios sujeitos a avaliação segundo o novo código e aqueles que apenas ficaram sujeitos à actualização monetária do valor que consta no registo matricial, sendo que estes ainda podem beneficiar de ajustamentos graduais;
4. O modelo não foi, na prática, concebido nem preparado para poder tratar da propriedade rústica, relativamente à qual não se observou qualquer alteração.

As receitas aumentaram significativamente mas com desequilíbrios que têm sido objectos de críticas, nomeadamente quando o valor fiscal excede o preço de mercado do prédio efectivamente praticado.

Justifica-se uma intervenção urgente no sentido de assegurar o controlo deste imposto no sentido de explorar a oportunidade única de articular um crescimento regrado das receitas em sede de IMI com a eliminação do IMT. O ideal seria criar um modelo aplicável à totalidade dos prédios registados sem excepções e onde não fosse necessário recorrer a um regime transitório, que prolonga no tempo distorções.

Parte significativa da eficácia fiscal deste imposto depende da qualidade e actualidade da base cadastral, também por que a operação de completar e de corrigir registos e de incluir prédios

ainda não registados não faz parte do regime transitório, mas sim de um processo de aferição evolutiva do sistema.

Podemos sustentar que é possível proceder a uma revisão eficiente com base num sistema de avaliação simplificado e, também por isso, mais operacional, o que permitirá colocar como objectivo a passagem integral do actual código para um novo sem regime transitório, o que deve ser apoiado pela instalação de uma base cadastral geométrica, estruturada de forma evolutiva e integrada em serviços públicos de proximidade.

Capítulo VI. A Evolução da Receita Fiscal Resultante do IMI e do IMT

Em 2003, seria fácil de implementar uma reforma fiscal sobre o património imobiliário que garantidamente, logo à partida, proporcionasse uma receita superior ao somatório, à data, das receitas da Contribuição Autárquica e da Sisa, permitindo assumir como objectivo imediato a eliminação da tributação das transacções de imóveis em segunda mão, permanecendo a Sisa com valores reduzidos apenas para a venda de imóveis em primeira mão para evitar à aplicação do IVA.

Mesmo nestes casos, haveria que clarificar o conceito de “prédio em primeira-mão” o qual não apresenta dúvidas quando se trata de apartamentos e edifícios construídos de raiz, sendo algo confuso quando se trata de operações de renovação e recuperação urbana e de lotes para construção entendidos como uma matéria-prima para incorporar num produto final. Mais complexo é definir o que podem ser prédios rústicos em primeira-mão.

À falta de uma base doutrinal e de objectivos políticos expressos quanto à relação e evolução comparada entre a Contribuição Autárquica e a Sisa, a reforma entretanto efectuada limitou-se a mudar as designações, o que não ajuda a seguir o historial destes impostos. Criou-se um formulário para a avaliação de um “valor patrimonial tributário” que assegurou o aumento da base de incidência, o que induziu uma redução das taxas para o conjunto dos prédios avaliados. Acontece que a base de incidência tem uma determinação assente em factores muito variáveis, quase aleatórios, tratados num quadro complicado, pesado e que determinou um valor que não tem sentido económico.

RECEITA DOS MUNICÍPIOS A NÍVEL NACIONAL					
(Valor em Euros, €)					
ANO	CA	SISA	IMI	IMT	TOTAL
2000	494.689.312	657.323.226	0	0	1.152.012.538
2001	518.763.572	642.059.683	0	0	1.160.823.255
2002	576.303.729	710.458.965	0	0	1.286.864.438
2003	667.790.471	592.626.359	0	0	1.260.416.830
2004	180.190.795	166.284.516	576.235.692	408.738.597	1.331.449.600
2005	96.689.476	103.499.910	693.586.236	562.562.260	1.456.337.882
2006	49.824.727	93.103.500	825.620.498	613.050.236	1.581.598.961
2007	29.541.629	68.941.291	948.283.683 a)	851.977.529 c)	1.898.744.132
2008	15.536.736	26.635.630	1.049.352.386 b)	733.960.702	1.825.485.454

a) Inclui 2.877.391 € transferidos para as Juntas de Freguesia

b) Inclui 2.960.378 € transferidos para as Juntas de Freguesia

c) O valor do IMT de 2007 inclui os atrasados deste mesmo imposto até 2003, o que empola excepcionalmente as receitas neste ano.

Nota: 50% das receitas do IMI dos prédios rústicos são directamente transferidos para as Freguesias.

Como se pode observar no quadro, a nível nacional, entre 2004 e 2008, o aumento da receita de CA+IMI foi de 40,8% e a receita de Sisa+IMT, no mesmo período, teve um aumento de 32,3%. Se o aumento da CA+IMI é normal e resulta, em parte, de uma melhoria do sistema de actualização de valores que se encontravam muito desactualizados, já o mesmo não se pode dizer do aumento das receitas da Sisa+IMT, o qual resulta de um agravamento fiscal sobre as transacções de imóveis, contrariando a vontade política expressa de eliminar ou pelo menos reduzir significativamente este imposto.

Um aumento descontrolado das receitas de CA+IMI e de Sisa+IMT de ano para ano cria uma situação de viciação orçamental a ponto de dificultar seriamente a eliminação do IMT suportada na margem de crescimento normal e equilibrado da receita do IMI.

À falta de uma política de correlação inversa entre as receitas destes dois impostos com vista ao cumprimento da promessa de acabar com a Sisa (IMT), unanimemente reconhecida e classificada como «*o imposto mais estúpido do mundo*», estamos perante um crescimento descontrolado e viciante das receitas. Esta situação justifica uma intervenção urgente no sentido de criar um modelo lógico, estável e alicerçado quase exclusivamente no IMI enquanto imposto estático, limitando o IMT aos casos em que ele é estritamente necessário para obstar a sua tributação em IVA, com o cuidado de reduzir a sua carga ao mínimo razoável na tripla perspectiva: do consumidor final, da política fiscal do Estado e dos promotores.

Permita-se-nos fazer uma estimativa grosseira do montante a que pode chegar a receita do IMI:

- a) Não é descabido preconizar que os cerca de onze milhões de prédios rústicos paguem em média 25€ por prédio, o que proporcionaria uma receita global de 275.000.000€;
- b) Relativamente aos cerca de sete milhões e meio de prédios urbanos, estimando um valor de colecta médio de 250€ por prédio, a receita global seria de 1.875.000.000,00€.

Neste quadro, a receita integral do IMI seria de 2.150.000.000€ e, portanto, cerca de 2,2 mil milhões de euros, o que ultrapassa a actual receita conjunta do IMI e do IMT. Um modelo que estabilizasse a receita do IMI nos 2,2 mil milhões de euros, com razoabilidade, igualdade e justiça, permitiria eliminar o IMT, que é um imposto dinâmico e, portanto, incerto e particularmente susceptível às vicissitudes do mercado imobiliário.

Capítulo VII. Incidências e Isenções em IMI e IMT

1. Os Benefícios Fiscais no IMI e no IMT

O CIMI trata as isenções, no capítulo II, art.º 11.º (entidades públicas isentas), dedicando a este complexo assunto cinco linhas que visam os imóveis do Estado, das Regiões Autónomas, «*bem como as autarquias locais e suas associações e federações de Municípios de direito público*», ficando de fora os serviços, estabelecimentos e organismos “*que tenham carácter empresarial*”, embora possam pertencer ao Estado, às Regiões Autónomas ou às Autarquias.

A quantidade de prédios isentos é imensa e distorce significativamente a receita, desde os prédios das cooperativas de habitação ou com outras finalidades (cooperativas de comercialização, de agricultores, de ensino, etc.), a prédios integrados em fundos imobiliários, a prédios pertencentes a instituições religiosas, a prédios de habitação social ou simplesmente pertencentes ao IHRU (Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana) e outros organismos similares que estão arrendados a particulares.

A observação da realidade leva-nos a sustentar que seria justo acabar com as isenções, por princípio, deixando apenas com esse estatuto os prédios do Estado e das Autarquias afectos a serviços públicos e os prédios de embaixadas, com base no estatuto da reciprocidade. Todos os restantes prédios deveriam ter um enquadramento fiscal adequado ao seu uso e à sua utilização, contribuindo, por pouco que seja, para sustentar em absoluto o princípio do benefício e da resposta à chamada de todos os proprietários, assegurando a atenção e a responsabilidade na conservação da propriedade e no controlo do registo cadastral.

2. Análise da Situação Actual

Considerando o impacto negativo que o IMI está a ter sobre os direitos reais da propriedade quando o montante da colecta a pagar sai da banda da razoabilidade comparativamente com a Contribuição Autárquica relativa a 2002, isto em resultado do conceito e do modelo de actualização dos “valores patrimoniais tributários”, o legislador criou um regime de salvaguarda [art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro], o qual consistiu em limitar os aumentos aos montantes estabelecidos nesse artigo. Numa primeira fase, o limite de aplicação da cláusula de salvaguarda esgotava-se no ano de 2008, com o limite global de 450e. Posteriormente, esse prazo foi alargado até 2011, com um limite global de 900€, uma vez que, em alguns casos, se constatava que a 2008 o limite inicial não tinha ainda absorvido todo o aumento do IMI.

Efectivamente, há que reconhecer que o modelo adoptado mantém situações de injustiça e de desigualdade num regime de transição que assume um carácter estruturante, com uma pluralidade de critérios que coexistem, na prática, por um período de tempo indeterminado. É reduzido o número de prédios urbanos e de elevado valor patrimonial que ainda não

absorveram o aumento gradual do IMI face à anterior Contribuição Autárquica paga no ano de 2002.

Decorrente da Reforma dos Impostos sobre o Património, assiste-se ainda a uma redução dos benefícios fiscais na esfera das pessoas singulares, ao nível dos prédios destinados a habitação própria e permanente, quer pela redução dos prazos de isenção, quer pela limitação desse benefício ao número de vezes (duas) em que o mesmo pode ser reconhecido a cada contribuinte ou agregado familiar. Como se sabe, esses períodos de isenção de três e seis anos, foram recentemente alterados para quatro e oito anos, no âmbito do pacote das “medidas anti-crise” destinadas a apoiar as famílias e abrangendo um número elevado de contribuintes. Poderia argumentar-se, em contrário, que a acompanhar a redução dos períodos de isenção, em contrapartida, o legislador aumentou o limite de isenção [art.º 46.º do EBF] em cerca de 30% face ao limite aplicável em sede da contribuição autárquica. Este limite foi posteriormente, em 2007, actualizado em cerca de 5%, sendo os valores vigentes de até 157.500€, para um período de isenção de 8 anos e de entre 157.500€ até 236.500€ para um período de isenção de 4 anos. De facto, esse aumento do limite de isenção não constituiu qualquer aumento do benefício, uma vez que, face ao novo regime das avaliações fiscais dos prédios urbanos, se veio a verificar um aumento generalizado do valor patrimonial dos mesmos. A questão que se coloca é a de saber se, considerando os princípios da universalidade e da igualdade, tem sentido continuar com as isenções, num processo complicado, atrabiliário e discriminatório.

É de assinalar uma outra alteração promovida com a entrada em vigor do IMI com impacto negativo para as empresas do sector imobiliário face à redução de 5 para 4 anos do período de não sujeição a IMI aplicável aos terrenos para construção que figuram no activo de uma empresa que tem por objecto a construção de edifícios para venda. É mais importante para a prossecução de objectivos económicos ter impostos moderados e aferidos à capacidade contributiva correspondente ao prédio em causa do que apostar em benefícios fiscais. Quanto à actual dificuldade em proceder à venda dos prédios edificados, os actuais prazos de suspensão de tributação podem mostrar-se insuficientes, pelo que se recomenda que se proceda não tanto a uma suspensão mas a uma redução significativa do imposto por um período razoável da ordem dos 5 anos em articulação com a ideia apresentada de criação da “Bolsa Imobiliária Municipal” anteriormente referida.

O sistema é densamente meandroso com regimes de isenção diversificados mais ou menos evidentes e que distorcem o mercado e tornam difícil de garantir o montante da receita fiscal esperada. As empresas de promoção imobiliária num contexto de retracção de mercado, defrontam-se com sérias dificuldades quando têm em “*stock*” dezenas ou mesmo centenas, de prédios que não conseguem vender no período de 3 ou 4 anos. Para escapar a esta carga fiscal, as empresas com capacidade de gestão mais sofisticada recorrem a fundos, colocando aí os prédios que ficam assim em regime de isenção.

Relativamente aos prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos³⁶⁴, importa sublinhar que o benefício de isenção previsto no art.º 48.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), se aplica apenas quando os sujeitos passivos são pessoas singulares. Deste modo se constata que nos casos destes prédios estarem na posse de heranças indivisas, ficam de fora desse benefício, o que poderá constituir em certas situações uma forma não equitativa de tratamento, justificando-se a aplicação do benefício face à prossecução de fins sociais. É o caso, por exemplo, dos bens imóveis transmitidos pela via da sucessão, em que todos os herdeiros legítimos fazem parte do mesmo agregado familiar mas, porque estão inscritos na matriz em nome da herança (ainda que os prédios sejam de reduzido valor patrimonial e os rendimentos desse agregado familiar cumpra os limites previstos no citado artigo), não lhes é aplicável o benefício da isenção do IMI. Assim, face ao princípio da igualdade, justificar-se-ia uma alteração a esse regime de isenção com vista a atingir as situações como a descrita, uma vez que este benefício tem em vista a capacidade contributiva do sujeito passivo do imposto.

Nas restantes situações de benefícios fiscais ou desagravamentos estruturais em sede do IMI, verifica-se um conjunto muito alargado e complexo de direitos subjectivos, similarmente com o que acontece também em sede do IMT. Assim, tal como sucede nos impostos sobre o rendimento, o Estado, as Regiões Autónomas, bem como as autarquias e as suas associações e federações de Municípios de direito público beneficiam de isenção total de IMI e de IMT. Igualmente, estão isentos de IMI e de IMT, os Estados Estrangeiros, a Igreja Católica e as associações ou organizações de qualquer religião ou culto às quais seja reconhecida personalidade jurídica quanto aos templos ou outros edifícios destinados ao culto.

As demais isenções, que se poderão caracterizar, em síntese, em medidas de apoio ao associativismo, de incremento do investimento, de apoio à actividade turística, de protecção ao património cultural e de incentivo à reabilitação urbana, encontram-se tipificadas no EBF e em legislação fiscal avulsa. Sobre as isenções em legislação fiscal avulsa, note-se que se mantêm em vigor as anteriores isenções concedidas em CA e Imposto Municipal de SISA, agora reportadas, respectivamente, ao IMI e ao IMT, por força do disposto nos n.ºs 1 e 6 do art.º 31.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro.

Presentemente, um proprietário de um prédio que beneficie do estatuto de isenção, se proceder a obras de conservação e de beneficiação, é obrigado a declará-lo às finanças e termina a isenção. Fomenta-se, assim, os prédios em ruínas e penalizam-se os proprietários que investem no restauro e recuperação do seu património.

A avaliação e as actualizações devem ser universais, respeitando o princípio da igualdade em tempo real. Não é constitucional, nem de algum modo aceitável, que o legislador trate assumidamente de forma diferente prédios idênticos, numa atitude táctica, para que uma parte

³⁶⁴ Esta cláusula introduz um carácter analítico no imposto, o que não é correcto e contradiz o carácter não analítico do imposto sobre o património imobiliário.

dos proprietários não se aperceba do imposto real a que passa a estar sujeito. Daí a multiplicidade de fórmulas usadas para amortecer o impacto das actualizações, com regimes de salvaguarda e concessão de isenção mais ou menos parametrizadas, revelando que o modelo enferma de um carácter analítico que, por princípio, não deve existir neste tipo de imposto que incide sobre a coisa em si, independentemente do perfil do seu proprietário.

A diferenciação da carga fiscal deve resultar apenas das características intrínsecas do prédio e do seu enquadramento geográfico, observando o princípio do benefício, que leva à ponderação da função dos serviços públicos disponíveis e à valorização ou desvalorização que afecta o prédio no quadro estrutural das redes públicas e demais elementos que sustentam a rentabilidade e conforto da exploração e utilização do mesmo, sem se chegar nunca ao extremo de haver prédios em propriedade privada isentos do pagamento do imposto. Qualquer prédio na posse de um proprietário privado ou de uma entidade pública que o arrende ou de algum modo o explore à margem das funções públicas que lhe são cometidas deve pagar imposto.

3. Síntese dos Benefícios Fiscais e Desagravamentos Estruturais Vigentes em Sede de IMT e de IMI

No quadro seguinte apresentam-se, sob a forma de resumo, os benefícios fiscais e desagravamentos estruturais vigentes em sede de IMT e de IMI.

IMT	
Estatuto dos Benefícios Fiscais, republicado pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de Junho	Artigo 16.º, n.º 2 - Fundos de Pensões e equiparáveis, constituídos de acordo com a legislação nacional
	Artigo 41.º, n.º s 1 e 2 - Investimento produtivo – Incentivos fiscais em regime contratual
	Artigo 43.º, n.º 3 – Benefícios fiscais relativos à interioridade
	Artigo 45.º, n.º 2 – Prédios urbanos objecto de reabilitação
	Artigo 49.º - Fundos de investimento imobiliário, fundos de pensões e fundos de poupança-reforma
	Artigo 60.º - Reorganização de empresas em resultado de actos de concentração ou de acordos de cooperação
	Artigo 69.º, n.º 1 - Prédios localizados nas áreas de localização empresarial (ALE)
	Artigo 71.º - Regime de incentivos à reabilitação urbana
CIMT	Artigo 6.º, a) - Estado, Regiões Autónomas, Autarquias Locais e as associações e federações de municípios de direito público
	Artigo 6.º, b) - Estados estrangeiros
	Artigo 6.º, c) - Organizações estrangeiras ou internacionais, nos termos de acordos celebrados pelo Estado Português
	Artigo 6.º, d) - Pessoas colectivas de utilidade pública administrativa e de mera utilidade pública
	Artigo 6.º, e) - IPSS
	Artigo 6.º, f) - Associações e Organizações Religiosas
	Artigo 6.º, g) – Prédios classificados de interesse nacional, público ou municipal
	Artigo 6.º, h) - Actividades industriais e agrícolas - aquisição de prédios ou terrenos situados nas regiões economicamente desfavorecidas para instalação de actividades de superior interesse económico e social
	Artigo 6.º, i) - Associações de cultura física
	Artigo 6.º, j) - Prédios rústicos adquiridos por Jovens Agricultores ao abrigo do regime de apoio do DL 81/91, de 18 de Fevereiro, até ao valor de 89.700€
	Artigo 6.º, l) - Museus, bibliotecas, associações de ensino, de cultura, de caridade, assistência ou beneficência
	Artigo 7.º - Prédios para revenda
	Artigo 8.º - Instituições de crédito - Aquisições de imóveis em processo de execução, falência ou insolvência, bem como a dação em cumprimento para realização de créditos
Artigo 9.º - Prédios destinados exclusivamente para habitação própria e permanente de valor ≤ 89.700€	

IMT (cont.)
Artigo 28.º do Decreto-Lei n.º 385/88, de 25/10 - Arrendamento Rural
Artigo 18.º, n.º 1, alínea p) da Lei n.º 24/96, de 31/7 - Associações de Consumidores
Artigo 6.º da Lei n.º 9/97, de 12/5 - Associações de Família
Artigo 13.º da Lei n.º 6/2002, de 23/1 - Associações juvenis
Decreto-Lei n.º 171/98, de 25/6, DL 4/82, de 11/1 e DL 246/90, 27/7 - Casas do Povo
Decreto-Lei n.º 540/76, de 9/7 - Conta Emigrante
Decreto-Lei n.º 236/85, de 5/7 e Decreto-Lei n.º 39/89, de 2/1 - Contratos de Desenvolvimento para Habitação
Lei n.º 85/98, de 16/12 – Estatuto Fiscal Cooperativo
Lei n.º 87-B/98, de 31/12 – Associação de Moradores
Decreto-Lei n.º 275/93, de 5/8 e DL n.º 182/99, 22/5 - Direito Real de Habitação Periódica
Artigo 51.º, n.º 1, alínea a) do Decreto-Lei n.º 103/90, de 22/3 - Emparcelamento Rural
Artigo 3.º da Lei n.º 9/79, de 19/3 - Ensino Particular
Decreto-Lei n.º 1/87, de 3/1 - Fundos de Investimento Imobiliário
Decreto-Lei n.º 168/90, de 24/5 - Fusão e cisão de empresas em processo de privatização
Concordata 2004, de 16/11 - Isenção de impostos quanto aos templos, seminários ou outros estabelecimentos destinados à formação do clero
Lei n.º 171/99, de 18/9 – Interioridade
Decreto-Lei n.º 311/82, de 4/8 - Locação financeira
Lei n.º 35/98, de 18/7 - Organizações Não Governamentais do Ambiente (ONGA)
Lei n.º 66/98, de 14/10 - Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento (ONGD)
Lei n.º 89/77, de 31/12 - Parque Nacional Peneda-Gerês
Lei n.º 56/98, de 18 de Agosto - Partidos Políticos
Decreto-Lei n.º 314/2000, de 2/12 - Programa Polis
Decreto-Lei n.º 308/91, de 17/8 - Recuperação urbanística
Decreto-Lei n.º 360/91, de 28/9 + DL n.º 377/90 - Reforma agrária
Decreto-Lei n.º 80/98, de 2/4 - Sistema de Incentivos à Revitalização e Modernização das Empresas (SIRME)

IMT (cont.)

Decreto-Lei n.º 361/99, de 16 de Setembro - Sociedade Porto 2001, SA

Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 336/89, de 26/11 - Sociedades de Agricultura de Grupo

Lei n.º 103/97, de 13/9 - Sociedades Desportivas

Decreto-Lei n.º 423/83, de 5/12 - Utilidade Turística

Artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 2/12 - Zonas de Jogo

Decreto-Lei n.º 65/86, de 26/6 e n.º 63/87, de 5/2 - Zona Franca da Madeira e Ilha de Santa Maria

Lei 30/2001 de 07/02 - Lei 30/2001 de 07/02

D.L. 80/98 de 02/04 – SIRNE

Lei 39-B/94 de 27/12 - Observatório europeu da droga

D.L. 272/93 de 04/08 - Habitações económicas

D.L. 453/91 de 11/12 - Aeroporto do Funchal

D.L. 44/91 de 02/08 - Área Metropolitana de Lisboa e Porto

D.L. 142-B/91 de 10/04 - Mercado de Valores Mobiliários

D.L. 377/90 de 30/11 - Liquidação de sociedades

Lei 54/90 de 05/09 - Ensino Superior

D.L. 168/90 de 24/05 - Empresas públicas – fusão e cisão

D.L. 168/87 de 13/04 - Seguradoras – Fusões e Cisões

Lei 49/86 de 31/12 - Organismos de investigação

D.L. 251/86 de 25/08 - Reestruturação de sectores industriais

D.L. 447/85 de 25/10 - Indústria Metalomecânica

D.L. 307/71 de 15/07 - Universidade Católica

D.L. 49033 de 28/05/69 - Fundo Fomento Habitação

D.L. 31207 de 5/4/941 - Acordo Missionário

IMI	
Estatuto dos Benefícios Fiscais, republica pelo Decreto-Lei n.º 108/2008, de 26 de Junho	Artigo 41.º, n.º 2, b) - Investimento de natureza contratual
	Artigo 44.º, n.º 1, a) - Estados Estrangeiros
	Artigo 44.º, n.º 1, b) - Instituições de Segurança Social e de Previdência
	Artigo 44.º, n.º 1, c) - Associações e Organizações Religiosas
	Artigo 44.º, n.º 1, d) - Associações Agricultores
	Artigo 44.º, n.º 1, d) - Associações de Profissionais Independentes
	Artigo 44.º, n.º 1, d) - Associações Sindicais
	Artigo 44.º, n.º 1, d) - Associações de Comerciantes
	Artigo 44.º, n.º 1, d) - Associações de Industriais
	Artigo 44.º, n.º 1, e) - Utilidade Pública e Utilidade Pública Administrativa
	Artigo 44.º, n.º 1, f) – IPSS
	Artigo 44.º, n.º 1, g) e DL n.º 422/89, de 2 de Dezembro – Zona Franca da Madeira e Ilha de Santa Maria
	Artigo 44.º, n.º 1, h) - Ensino Particular
	Artigo 44.º, n.º 1, i) - Associações Juvenis
	Artigo 44.º, n.º 1, i) - Associações Desportivas
	Artigo 44.º, n.º 1, j) - Prédios cedidos gratuitamente a entidades públicas isentas
	Artigo 44.º, n.º 1, l) - Sociedades de Capitais exclusivamente públicos
	Artigo 44.º, n.º 1, m) - Colectividades de cultura e de recreio, organizações não governamentais e outro tipo de associações não lucrativas a quem tenha sido reconhecida utilidade pública
	Artigo 44.º, n.º 1, n) - Património Cultural
	Artigo 45.º - Reabilitação urbanística
	Artigo 46.º - Aquisição e construção de prédios para habitação
	Artigo 47.º - Utilidade Turística
	Artigo 47.º, n.º 3 - Turismo de Habitação
	Artigo 48.º - Prédios de reduzido valor patrimonial tributário
	Artigo 49.º - Fundos de Investimento Imobiliário
	Artigo 49.º - Fundos de Pensões e Equiparáveis
	Artigo 49.º - Fundos de Poupança-Reforma
	Artigo 50.º - Parques de estacionamento subterrâneos
	Artigo 69.º - Prédios localizados nas áreas de localização empresarial (ALE)
	Artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 422/89, de 02/12 – Zonas de Jogo
Artigo 18.º, n.º 1, p) da Lei n.º 24/96, de 31/07 – Associações de Consumidores	

As isenções referidas do IMI constantes do quadro anterior consubstanciam isenções totais, concedidas em função de elementos objectivos ou de elementos subjectivos do facto tributário e, na sua larga maioria, sem período pré-determinado de duração, ou seja, são concedidas a título permanente.

Já quanto à quantificação da despesa fiscal associada aos benefícios fiscais concedidos em sede de IMT, não existem actualmente dados disponíveis. Na verdade, neste imposto existe um conjunto muito alargado de benefícios que operam automaticamente, tendo a sua não exigibilidade sido verificada, até 31 de Dezembro de 2008, pelas entidades que intervêm na realização do instrumento pelo qual se operava a transmissão jurídica, ou seja, a escritura pública. A partir de Janeiro de 2009, todas as transacções de imóveis, ainda que beneficiem de isenção, estão sujeitas à entrega da declaração modelo 1 do IMT antes da sua transmissão jurídica, a qual passa a efectuar-se por escritura pública ou documento particular autenticado. Deste modo, no futuro, passará a ser possível quantificar essa despesa fiscal associada aos benefícios de isenção do IMT, por tipo de isenção, dando-se assim acolhimento a uma das recomendações que nos últimos anos vinha sendo apresentada pelo Tribunal de Contas.

Também na parte relativa à perda de receita fiscal associada aos benefícios de isenção do IMI os dados disponíveis não são totalmente correctos e fiáveis. Note-se que também neste imposto, apenas recentemente se procedeu (e a tarefa ainda não está totalmente executada) à inserção nas bases de dados do registo (matriz predial informatizada) de todos os códigos de benefício fiscal em função da sua natureza, quer face aos elementos subjectivos ou objectivos da isenção, ou ainda pela atribuição de legislação avulsa. A informatização destes impostos sobre o património ocorreu recentemente com a Reforma e, no que se refere aos prédios rústicos, a informatização da matriz predial rústica foi completada em Setembro de 2008, tendo abrangido cerca de 11,6 milhões de prédios.

São conhecidas as bases tributáveis globais, em função da natureza dos prédios, rústicos e urbanos, sobre as quais não incide o IMI dada a aplicação dos benefícios fiscais ou desagravamentos estruturais que lhe estão associados. Igualmente, essas bases estão tipificadas em benefícios temporários e permanentes, mas a quantificação da despesa fiscal associada, ainda que unicamente seja considerada como o montante de determinadas receitas a que o Estado e as Autarquias renunciam, depende da respectiva taxa do IMI fixada anualmente pela Assembleia do Município. Estas taxas são fixadas nos intervalos de 0,4% a 0,7% para os prédios avaliados ainda nos anteriores regimes e de 0,2% a 0,4% para os prédios avaliados de acordo com as novas regras do regime de avaliações. Daí resulta uma elevada

dispersão de taxas fixadas, situação ainda agravada pela faculdade conferida às câmaras, pelo art.º 112.º do CIMI da aplicação, em certos casos, de minorantes ou de majorantes, previstos na citada norma legal, os quais são igualmente objecto de decisão anual.

A este propósito, indicam-se as bases tributáveis isentas dos prédios urbanos relativas ao IMI do ano de 2008:

Prédios urbanos avaliados anterior regime		
VP Tributável	VP Isento	Colecta correspondente ao imposto liquidado
147 766 615 134,64 € a)	42 103 007 694,99€	619 928 654,15 €

Prédios urbanos avaliados novo regime de avaliações CIMI		
VP Tributável	VP Isento	Colecta correspondente ao imposto liquidado
203 754 114 311,99 € b)	68 012 894 164,32 €	365 477 600,89 €

a) Este montante corresponde ao valor fiscal dos cerca de 5,3 milhões de prédios avaliados no anterior regime e objecto de correcção monetária, aos quais se aplica uma taxa entre 0,4 e 0,7%.

b) Este montante corresponde ao “valor patrimonial tributário” determinado pelo actual código do IMI e correspondente aos cerca de 2,5 milhões de prédios avaliados, aos quais se aplica uma taxa entre 0,2 e 0,4%.

RÚSTICOS											
DISTRITO		VALOR PATRIMONIAL					CONTRIBUIÇÃO DO ANO	CONTRIBUIÇÃO DOS ANOS ANTERIORES	CONTRIBUIÇÃO TOTAL	ISENTOS TÉCNICOS	CONTRIBUIÇÃO APURADA
		ISENTO			SUJEITO	TOTAL					
		TEMP	PERM	CCA-ART.º 12, N.º 1							
19	ANGRA DO HEROÍSMO	€ 131291,15	€ 701411,37	€ 414,7	€ 13475047,17	€ 14308164,39	€ 85955,59	€ 45,39	€ 86000,98	€ 15100,41	€ 70900,57
1	AVEIRO	€ 37175,01	€ 4375393,14	€ 2440,12	€ 32061547,3	€ 36476555,57	€ 200546,58	€ 331,2	€ 200877,78	€ 61445,28	€ 139432,5
2	BEJA	€ 45209,01	€ 2209745,61	€ 34980,45	€ 47439251,58	€ 49729186,65	€ 264466,06	€ 62,79	€ 264528,85	€ 22026,09	€ 242502,76
3	BRAGA	€ 684118	€ 7888212,8	€ 10391,86	€ 101434796,6	€ 110017519,2	€ 676602,63	€ 1383,69	€ 677986,32	€ 109046,08	€ 568940,24
4	BRAGANÇA	€ 30291,38	€ 1954142,5	€ 34,19	€ 28328961,1	€ 30313429,17	€ 180998,77	€ 258,48	€ 181257,25	€ 60690,53	€ 120566,72
5	CASTELO BRANCO	€ 686367,09	€ 8389107,47	€ 61873,45	€ 108247773,2	€ 117385121,2	€ 713164,16	€ 499,81	€ 713663,97	€ 82407,4	€ 631256,57
6	COIMBRA	€ 25503,27	€ 9255128,11	€ 1898,65	€ 52339791,16	€ 61622321,19	€ 334635,41	€ 607,72	€ 335243,13	€ 86614,56	€ 248628,57
7	ÉVORA	€ 382087,63	€ 2823574,2	€ 32637,73	€ 93570217,86	€ 96808517,42	€ 440665,96	€ 1109,67	€ 441775,63	€ 9520,86	€ 432254,77
8	FARO	€ 302102,47	€ 4626898,75	€ 6	€ 129028367,3	€ 133957374,6	€ 851188,17	€ 504,33	€ 851692,5	€ 72408,89	€ 779283,61
22	FUNCHAL	€ 117250,09	€ 1135420,21	€ 12422,14	€ 26695478,02	€ 27960570,46	€ 124173,33	€ 62,85	€ 124236,18	€ 43595,71	€ 80640,47
9	GUARDA	€ 40453,03	€ 2720940,46	€ 1551,14	€ 46912895,11	€ 49675839,74	€ 306660,11	€ 503,55	€ 307163,66	€ 77789,03	€ 229374,63
20	HORTA	€ 343,04	€ 426034,16	€ 0	€ 7283008,54	€ 7709385,74	€ 43784,21	€ 244,21	€ 44028,42	€ 11509,12	€ 32519,3
10	LEIRIA	€ 102964,21	€ 3948395,33	€ 483,32	€ 65591268,11	€ 69643110,97	€ 386014,74	€ 264,16	€ 386278,9	€ 77001,98	€ 309276,92
11	LISBOA	€ 95905,89	€ 2593288	€ 24391,65	€ 34080266,93	€ 36793852,47	€ 190715,75	€ 457,17	€ 191172,92	€ 33520,15	€ 157652,77
21	PONTA DELGADA	€ 113799,76	€ 1648142,89	€ 2743,39	€ 43343562,43	€ 45108248,47	€ 250618,02	€ 2178,85	€ 252796,87	€ 19742,73	€ 233054,14
12	PORTALEGRE	€ 281621,91	€ 2537340,58	€ 3074,05	€ 49372010,7	€ 52194047,24	€ 243833,73	€ 601,57	€ 244435,3	€ 11419,36	€ 233015,94
13	PORTO	€ 523403,55	€ 3055602,29	€ 77897,21	€ 49222985,5	€ 52879888,55	€ 334770,92	€ 5122,71	€ 339893,63	€ 57317,97	€ 282575,66
14	SANTARÉM	€ 719131,27	€ 12121489,72	€ 43,05	€ 187488839	€ 200329503	€ 1079612,17	€ 1973,91	€ 1081586,08	€ 132915,94	€ 948670,14
15	SETÚBAL	€ 80741,71	€ 2616542,11	€ 4882,64	€ 36127371,25	€ 38829537,71	€ 198677,93	€ 248,37	€ 198926,3	€ 16685,78	€ 182240,52
16	VIANA DO CASTELO	€ 54730,72	€ 11842895,33	€ 420953,04	€ 43414411,98	€ 55732991,07	€ 305718,57	€ 689,87	€ 306408,44	€ 89445	€ 216963,44
17	VILA REAL	€ 236233,47	€ 25545600,7	€ 255954,12	€ 83339152,29	€ 109376940,6	€ 573144,31	€ 1889,59	€ 575033,9	€ 102340,89	€ 472693,01
18	VISEU	€ 114193,38	€ 6459024,83	€ 58893,39	€ 74556281,24	€ 81188392,84	€ 488765,75	€ 918,5	€ 489684,25	€ 108485,81	€ 381198,44
TOTAL		€ 4804917	€ 118874331	€ 1007966,3	€ 1353353284,37	€ 478040498,25	€ 8274712,9	€ 19958,39	€ 8294671,3	€ 1301029,6	€ 6993641,7

URBANOS AVALIADOS

DISTRITO	VALOR PATRIMONIAL					CONTRIBUIÇÃO DO ANO	CONTRIBUIÇÃO DOS ANOS ANTERIORES	CONTRIBUIÇÃO TOTAL	ISENTOS TÉCNICOS	CONTRIBUIÇÃO APURADA	
	ISENTO			SUJEITO	TOTAL						
	TEMP	PERM	CCA-ARTº12,								
19	ANGRA DO	€ 207.757.953,57	€ 37.667.693,49	€ 635.001,88	€ 509.958.727,85	€ 756.019.376,79	€ 934.949,87	€ 55,44	€ 935.005,31	€ 1.397,75	€ 933.607,56
01	AVEIRO	€ 3.154.895.221,33	€ 472.946.051,42	€ 915.167,52	€ 6.468.804.854,51	€ 10.097.561.294,78	€ 19.208.156,20	€ 65.493,58	€ 19.273.649,78	€ 8.391,26	€ 19.265.258,52
02	BEJA	€ 436.393.289,68	€ 107.012.277,40	€ 514.010,26	€ 1.173.313.403,65	€ 1.717.232.980,99	€ 3.427.011,63	€ 2.787,22	€ 3.429.798,85	€ 9.983,30	€ 3.419.815,55
03	BRAGA	€ 3.798.197.629,06	€ 646.842.626,97	€ 11.011.911,74	€ 7.336.187.990,51	€ 11.792.240.158,28	€ 20.180.735,30	€ 45.644,15	€ 20.226.379,45	€ 8.634,48	€ 20.217.744,97
04	BRAGANÇA	€ 451.649.258,90	€ 117.691.825,15	€ 605.941,88	€ 975.211.633,56	€ 1.545.158.659,49	€ 2.452.916,90	€ 5.248,97	€ 2.458.165,87	€ 12.592,06	€ 2.445.573,81
05	CASTELO	€ 678.629.366,31	€ 143.768.980,66	€ 490.886,25	€ 1.603.191.801,35	€ 2.426.081.034,57	€ 4.644.670,57	€ 2.741,34	€ 4.647.411,91	€ 11.234,49	€ 4.636.177,42
06	COIMBRA	€ 1.944.445.044,95	€ 701.658.182,35	€ 1.746.873,14	€ 5.253.948.797,12	€ 7.901.798.897,56	€ 17.011.521,81	€ 19.196,99	€ 17.030.718,80	€ 13.196,98	€ 17.017.521,82
07	ÉVORA	€ 542.414.828,74	€ 208.571.660,72	€ 39.982.996,49	€ 1.311.326.694,24	€ 2.102.296.180,19	€ 3.763.947,76	€ 5.415,93	€ 3.769.363,69	€ 3.055,99	€ 3.766.307,70
08	FARO	€ 3.643.438.634,86	€ 509.595.586,20	€ 1.286.949,66	€ 18.703.114.606,24	€ 22.857.435.776,96	€ 45.236.167,94	€ 306.306,96	€ 45.542.474,90	€ 11.764,07	€ 45.530.710,83
22	FUNCHAL	€ 1.553.051.693,17	€ 210.358.847,72	€ 3.294.482,14	€ 3.015.914.373,31	€ 4.782.619.396,34	€ 7.827.431,89	€ 99.758,02	€ 7.927.189,91	€ 6.169,06	€ 7.921.020,85
09	GUARDA	€ 416.944.882,51	€ 98.675.835,99	€ 1.212.010,63	€ 1.269.204.049,17	€ 1.786.036.778,30	€ 3.559.691,57	€ 12.413,74	€ 3.572.105,31	€ 15.177,22	€ 3.556.928,09
20	HORTA	€ 129.812.742,75	€ 40.227.618,09	€ 0,00	€ 287.039.014,40	€ 457.079.375,24	€ 591.414,66	€ 1.298,92	€ 592.713,58	€ 1.156,56	€ 591.557,02
10	LEIRIA	€ 2.299.410.250,15	€ 219.276.217,91	€ 3.613.615,54	€ 5.543.153.902,94	€ 8.065.453.986,54	€ 16.307.579,09	€ 129.561,20	€ 16.437.140,29	€ 6.890,93	€ 16.430.249,36
11	LISBOA	€ 15.154.211.371,24	€ 4.562.960.690,04	€ 74.263.538,23	€ 38.147.528.476,78	€ 57.938.964.076,29	€ 90.288.466,16	€ 1.031.432,43	€ 91.319.898,59	€ 9.334,17	€ 91.310.564,42
21	PONTA DELGADA	€ 602.596.567,16	€ 173.622.111,43	€ 1.649.418,25	€ 1.375.569.523,32	€ 2.153.437.620,16	€ 3.180.196,90	€ 56.186,10	€ 3.236.383,00	€ 2.607,17	€ 3.233.775,83
12	PORTALEGRE	€ 402.159.765,36	€ 182.739.502,08	€ 474.180,63	€ 1.117.902.837,89	€ 1.703.276.285,96	€ 3.157.452,37	€ 60.685,68	€ 3.218.138,05	€ 4.354,74	€ 3.213.783,31
13	PORTO	€ 9.129.080.202,08	€ 1.641.456.299,27	€ 120.911.480,49	€ 18.254.353.862,67	€ 29.145.801.844,51	€ 52.313.017,94	€ 821.198,18	€ 53.134.216,12	€ 10.905,60	€ 53.123.310,52
14	SANTARÉM	€ 1.881.225.072,76	€ 503.490.792,74	€ 1.668.372,04	€ 4.198.063.377,60	€ 6.584.447.615,14	€ 12.675.814,68	€ 390.678,23	€ 13.066.492,91	€ 7.463,57	€ 13.059.029,34
15	SETÚBAL	€ 6.045.871.599,38	€ 1.016.379.490,33	€ 0,00	€ 12.253.204.887,51	€ 19.315.455.977,22	€ 34.157.891,98	€ 846.361,84	€ 35.004.253,82	€ 4.564,59	€ 34.999.689,23
16	VIANA DO	€ 848.590.899,20	€ 206.379.780,77	€ 622.935,78	€ 2.305.347.796,18	€ 3.360.941.411,93	€ 6.772.912,04	€ 120.452,02	€ 6.893.364,06	€ 8.879,68	€ 6.884.484,38
17	VILA REAL	€ 677.838.940,04	€ 142.142.103,85	€ 581.879,88	€ 1.325.698.293,94	€ 2.146.261.217,71	€ 3.622.603,84	€ 54.689,37	€ 3.677.293,21	€ 15.171,98	€ 3.662.121,23
18	VISEU	€ 1.574.708.135,40	€ 228.829.664,83	€ 1.795.323,88	€ 3.313.181.242,93	€ 5.118.514.367,04	€ 10.167.263,03	€ 113.039,63	€ 10.280.302,66	€ 21.933,53	€ 10.258.369,13
TOTAL		€ 55.573.323.348,60	€ 12.172.293.839,41	€ 267.276.976,31	€ 135.741.220.147,67	€ 203.754.114.311,99	€ 361.481.814,13	€ 4.190.645,94	€ 365.672.460,07	€ 194.859,18	€ 365.477.600,89

URBANOS NÃO-AVALIADOS

DISTRITO	VALOR PATRIMONIAL				SUJEITO	TOTAL	CONTRIBUIÇÃO DO ANO	CONTRIBUIÇÃO DOS ANOS ANTERIORES	CONTRIBUIÇÃO TOTAL	ISENTOS TÉCNICOS	CONTRIBUIÇÃO APURADA
	ISENTO										
	TEMP	PERM	CCA -ARTº12,								
19	ANGRA DO	€ 44.141.403,39	€ 64.855.093,39	€ 854.919,40	€ 199.564.734,08	€ 309.416.150,26	€ 765.494,00	€ 11,46	€ 765.505,46	€ 28.937,33	€ 736.568,13
01	AVEIRO	€ 1.392.936.249,55	€ 814.013.334,54	€ 3.096.706,40	€ 5.326.628.421,93	€ 7.536.674.712,42	€ 32.571.447,73	€ 9.880,62	€ 32.581.328,35	€ 152.455,38	€ 32.428.872,97
02	BEJA	€ 143.086.175,34	€ 192.358.386,36	€ 1.363.717,67	€ 698.509.417,82	€ 1.035.317.697,19	€ 3.869.760,16	€ 123,50	€ 3.869.883,66	€ 109.791,24	€ 3.760.092,42
03	BRAGA	€ 1.656.381.398,26	€ 807.816.943,96	€ 10.950.819,05	€ 5.638.971.098,46	€ 8.114.120.259,73	€ 34.697.444,30	€ 11.991,86	€ 34.709.436,16	€ 127.352,89	€ 34.582.083,27
04	BRAGANÇA	€ 194.238.749,54	€ 170.979.592,18	€ 2.953.841,50	€ 757.623.601,98	€ 1.125.795.785,20	€ 3.638.148,97	€ 466,08	€ 3.638.615,05	€ 122.041,53	€ 3.516.573,52
05	CASTELO BRANCO	€ 271.572.769,63	€ 196.264.561,78	€ 260.122,38	€ 1.271.874.137,39	€ 1.739.971.591,18	€ 7.563.959,66	€ 1.083,83	€ 7.565.043,49	€ 122.341,51	€ 7.442.701,98
06	COIMBRA	€ 869.522.344,53	€ 550.724.470,30	€ 7.653.360,73	€ 3.717.511.669,08	€ 5.145.411.844,64	€ 22.940.847,33	€ 2.903,14	€ 22.943.750,47	€ 174.154,43	€ 22.769.596,04
07	ÉVORA	€ 248.570.439,20	€ 211.362.968,37	€ 22.573.994,87	€ 1.000.728.046,34	€ 1.483.235.448,78	€ 5.874.563,35	€ 3.652,70	€ 5.878.216,05	€ 48.879,98	€ 5.829.336,07
08	FARO	€ 1.162.539.869,97	€ 720.230.873,14	€ 1.453.357,65	€ 9.785.194.375,12	€ 11.669.418.475,88	€ 53.937.694,31	€ 37.223,55	€ 53.974.917,86	€ 90.821,52	€ 53.884.096,34
22	FUNCHAL	€ 581.791.897,02	€ 331.017.252,36	€ 2.073.682,78	€ 1.960.459.021,86	€ 2.875.341.854,02	€ 10.518.612,81	€ 12.936,75	€ 10.531.549,56	€ 107.581,51	€ 10.423.968,05
09	GUARDA	€ 155.096.047,88	€ 189.845.471,08	€ 1.379.965,38	€ 916.866.225,78	€ 1.263.187.710,12	€ 5.262.867,41	€ 1.558,00	€ 5.264.425,41	€ 142.546,40	€ 5.121.879,01
20	HORTA	€ 38.247.655,46	€ 30.769.392,13	€ 220.154,32	€ 90.059.663,92	€ 159.296.865,83	€ 434.573,74	€ 1.179,97	€ 435.753,71	€ 19.572,14	€ 416.181,57
10	LEIRIA	€ 928.975.544,19	€ 414.022.160,77	€ 2.974.497,22	€ 3.730.245.978,98	€ 5.076.218.181,16	€ 22.390.927,66	€ 31.758,32	€ 22.422.685,98	€ 158.901,46	€ 22.263.784,52
11	LISBOA	€ 6.292.405.875,23	€ 7.800.544.925,10	€ 191.683.530,10	€ 34.641.879.827,73	€ 48.926.514.158,16	€ 201.711.350,65	€ 243.133,31	€ 201.954.483,96	€ 127.429,60	€ 201.827.054,36
21	PONTA DELGADA	€ 116.390.523,46	€ 134.477.774,07	€ 2.176.209,54	€ 420.485.138,99	€ 673.529.646,06	€ 2.609.528,60	€ 2.705,37	€ 2.612.233,97	€ 50.887,90	€ 2.561.346,07
12	PORTALEGRE	€ 172.580.711,32	€ 203.114.877,30	€ 715.856,51	€ 667.864.732,89	€ 1.044.276.178,02	€ 3.749.220,93	€ 5.701,28	€ 3.754.922,21	€ 58.825,08	€ 3.696.097,13
13	PORTO	€ 4.840.821.084,29	€ 2.819.661.000,08	€ 20.253.027,00	€ 17.559.513.413,25	€ 25.240.248.524,62	€ 106.185.617,75	€ 108.521,68	€ 106.294.139,43	€ 130.239,48	€ 106.163.899,95
14	SANTARÉM	€ 791.038.304,99	€ 462.415.302,95	€ 4.096.037,63	€ 3.290.975.257,25	€ 4.548.524.902,82	€ 18.946.518,43	€ 10.624,86	€ 18.957.143,29	€ 157.227,81	€ 18.799.915,48
15	SETÚBAL	€ 2.546.091.642,72	€ 1.499.727.331,01	€ 9.018.670,73	€ 9.754.477.303,22	€ 13.809.314.947,68	€ 58.096.934,50	€ 47.708,16	€ 58.144.642,66	€ 54.315,05	€ 58.090.327,61
16	VIANA DO CASTELO	€ 263.853.343,24	€ 187.642.380,02	€ 2.259.090,16	€ 1.433.783.701,99	€ 1.887.538.515,41	€ 8.967.664,20	€ 8.205,79	€ 8.975.869,99	€ 112.377,06	€ 8.863.492,93
17	VILA REAL	€ 196.860.469,83	€ 195.067.081,23	€ 538.860,35	€ 897.852.304,03	€ 1.290.318.715,44	€ 5.363.083,93	€ 2.561,98	€ 5.365.645,91	€ 147.149,05	€ 5.218.496,86
18	UISEU	€ 542.823.101,80	€ 364.684.832,57	€ 2.895.668,09	€ 1.902.539.367,56	€ 2.812.942.970,02	€ 11.749.825,08	€ 18.477,72	€ 11.768.302,80	€ 236.012,93	€ 11.532.289,87
TOTAL		€ 23.449.965.600,84	€ 18.361.596.004,69	€ 291.446.089,46	€ 105.663.607.439,65	€ 147.766.615.134,64	€ 621.846.085,50	€ 562.409,93	€ 622.408.495,43	€ 2.479.841,28	€ 619.928.654,15

4. A perda associada aos benefícios fiscais e desagravamentos estruturais do IMT e do IMI

Apresentar quaisquer estimativas sobre a perda de receitas fiscais de IMI, calculadas com base nestes números e considerando as diferentes taxas municipais, seria sempre uma estimativa grosseira, cujos resultados pecariam por um elevado grau de incerteza. Para se configurar ou calibrar um novo modelo, recomenda-se um trabalho mais desagregado pelo menos ao nível do Município e apoiado numa base de informação cadastral operativa ao nível local, evolutiva e focada nos factores efectivamente relevantes para a valoração fiscal dos prédios.

Os benefícios fiscais devem ser atribuídos, observando com grande rigor a sua razão de ser, sem nunca se chegar ao ponto da isenção, a não ser nos casos óbvios do património do Estado e dos Municípios afectos ao serviço público e nos casos de reciprocidade, neste sentido diversos autores: se têm pronunciado. No entanto, também é sabido que a matéria dos benefícios fiscais comporta problemas de natureza jurídica, económica, financeira e sociológica; e que qualquer disciplina neste domínio é especialmente complexa.

Na matéria do IMI e do IMT, a questão da revisão dos benefícios fiscais vigentes assume ainda contornos de natureza financeira específicos, uma vez que, sendo a sua criação da competência do Estado, porém as suas receitas são, das autarquias da área geográfica dos prédios.

No entanto, é relativamente consensual que os benefícios fiscais não devem ser permanentes. Daí que se recomende, principalmente em sede de IMI, uma análise das várias situações vigentes, apurando-se se a sua existência tem justificação, ou seja, se os interesses protegidos superam a renúncia à receita que a sua tributação em regra originaria.

É indiscutível que o modelo será tanto mais justo e tanto mais razoável a sua colecta quanto menos isenções e benefícios houver, sendo de toda a vantagem alargar o universo dos contribuintes de modo a poder baixar a taxa.

Todos os prédios que não estejam afectos ao serviço público do Estado e das Autarquias, mesmo o Património do Estado, arrendados ou concessionados para actividades de particulares, deviam responder e pagar em sede de IMI.

Os prédios que são propriedade particular e classificados de interesse público e que façam parte do património arquitectónico classificado deveriam ser objecto de um contrato entre o seu proprietário e o Estado, onde aquele se compromete a conservar o imóvel em bom estado,

assumindo assim um ónus registado no estatuto jurídico da sede de registo predial. Este seria o caminho mais correcto e alternativo à isenção total e permanente. Actualmente, este ónus traduz-se efectivamente numa desvalorização fiscal do prédio e, conseqüentemente, na redução ou isenção em sede de IMI.

Capítulo VIII. Métodos de Avaliação do Valor Patrimonial

1. Fundamentos da Base de Incidência da Tributação do Património

A tributação do património carece de uma dupla fundamentação no que diz respeito à sua base de incidência. Por um lado, o valor fiscal deve ter sentido na formação do preço composto dos prédios, de tal modo que a sua determinação seja objectivamente reconhecida e verificável no contexto da economia real. Por outro lado, o valor fiscal deve estar articulado com a política de solos de modo a constituir uma referência para o mercado.

Se o mercado estiver regulado por uma política de solos que actue ao nível da formação do preço do produto final para os diversos segmentos do imobiliário, então o valor fiscal pode ter como referência os valores do mercado desde que se verifique estabilidade no valor da moeda e dos preços, o que está longe de acontecer na economia contemporânea desde os finais dos anos 60.

No que diz respeito aos prédios urbanos, a regulação dos preços e dos comportamentos do mercado exige, como condição, que exista uma oferta pública de arrendamento dirigida a todos os segmentos da procura, cobrindo cerca de 20 a 24% do parque imobiliário. É esta presença de uma oferta pública que permite ao Estado e aos Municípios assegurar uma política de habitação e uma informação substantiva com expressão em todos os segmentos do mercado imobiliário, de modo a ser impeditiva de acções especulativas e sustentável enquanto serviço público também sob o ponto de vista financeiro.

No mercado volátil e especulativo não é possível focar e estabilizar um valor fiscal tendo por referência o valor de mercado ou o valor patrimonial dos prédios.

De qualquer modo, uma política de solos deve atender aos diversos factores que entram na formação do preço do imobiliário e o valor de base territorial (*land value*) tem uma particular importância, na medida em que agrega o conjunto de factores da formação do preço que dependem dos instrumentos de planeamento do território e da política de solos em geral.

Todos os planos territoriais deveriam explicitar as suas repercussões sobre o valor dos terrenos, parametrizando os valores de base territorial e assumindo-os como objectivos do próprio planeamento.

Se o imposto sobre o património tomar como base de incidência o valor de base territorial, dará uma informação útil ao mercado sobre o valor justo e razoável do solo considerando factores que não dependem da vontade do proprietário nem devem depender das livres iniciativas do mercado mas sim da vontade política aplicada à disciplina do ordenamento e planeamento do território.

Num contexto de grande turbulência do mercado, é difícil, senão mesmo impossível, focar um “valor patrimonial” ou “valor de mercado” estáveis, sendo, em contrapartida, relativamente simples e necessário discutir, moderar e estabilizar o valor de base territorial.

O único problema que, porventura, poderia ser apontado seria o de deixar de se ter uma referência em sede fiscal para o cálculo das mais-valias impróprias, que em boa verdade correspondem ao lucro de uma operação comercial (diferença entre o valor da venda e o valor de compra com correcção monetária). Não é correcto tomar o valor da matriz fiscal como valor de compra. Este deve ser o valor escriturado que deve corresponder à verdade do preço da transacção. Esta correspondência é estabelecida se o valor fiscal se desligar do preço de mercado, evidenciando-se o interesse do comprador em escriturar o valor real da aquisição, trazendo verdade e transparência aos valores praticados no mercado.

O imposto sobre o incremento do valor dos prédios só tem sentido ser aplicado aquando da efectiva realização dessa valorização, o que só acontece com a venda do prédio. No acto de avaliação de um prédio, comparando o preço de venda com o anterior preço de aquisição, pode acontecer que ocorram lucros, prejuízos ou um resultado neutro. O actual imposto, pago em sede de IR, deve ser progressivo mas configurado com moderação, para não provocar distorções no mercado.

Se a transacção estiver liberta de encargos fiscais significativos, o que é correcto e desejável para a fluidez do mercado e mobilidade das famílias e das empresas, então o comprador fica particularmente interessado em que o valor da escritura seja o valor real, porquanto qualquer redução iria prejudicá-lo futuramente em sede de tributação de mais-valias, quando de uma futura venda.

O valor patrimonial não se presta para servir de referência ao valor fiscal pelas razões que passamos a expor:

No caso da hotelaria, por exemplo, o valor patrimonial de um edifício afecto a esta utilização é, geralmente, muito superior ao valor de um prédio com a mesma superfície afecto à habitação. Em média, o custo de construção para hotelaria é cerca de 30 a 40% superior ao custo da construção para habitação, já o preço da área de construção autorizada para hotelaria tende a ser inferior ao da área de construção para habitação. Assim, dois lotes com a mesma área de construção autorizada em que um se destina à habitação e outro à hotelaria terão valores de mercado muito diferentes, sendo o lote para habitação francamente mais valioso do que o lote destinado ao hotel.

Se o valor fiscal seguir o valor patrimonial dos edifícios já construídos para hotelaria, somos conduzidos a valores insustentáveis, como acontece actualmente e conduz a que o sector da hotelaria beneficie de uma isenção especial temporária por um período de sete anos prorrogável por mais sete anos. Findo o período da isenção, o problema da sobrecarga fiscal subsiste, a par da grave distorção que as isenções e os diferentes regimes de determinação da

colecta provocam nas regras da concorrência. Também aqui o valor de base territorial ajudaria a resolver este problema porque, sem qualquer vício de raciocínio, este valor é particularmente sensível à utilização autorizada para os espaços territoriais em sintonia com a lógica da capacidade contributiva decorrente da utilização e actividades instaladas.

À medida que o sistema de planeamento do território se torna mais denso, condicionando as alterações do uso do solo e os clássicos direitos do proprietário de *fruenti, utendi et abutendi*, que lhe conferiam uma ampla liberdade de construção e de exploração, aumentam as tensões no território e no mercado imobiliário.

Sendo indiscutivelmente necessárias regras de lei e métodos de planeamento que assegurem uma disciplina territorial e uma ordem urbanística, arquitectónica e paisagística, o modo de as instituir e administrar requer enquadramentos de Direito, de Economia e de Topologia Urbanística que assegurem o respeito pelas prerrogativas básicas da propriedade, pelo sentido útil do território e pelos princípios de transparência, de justiça e de razão que devem pautar as relações entre o Estado, os Municípios e os cidadãos.

O sistema jurídico do planeamento do território e as políticas fiscais são, em grande parte, determinantes da formação do preço do solo em particular e do preço do imobiliário em geral.

Os planos negativos que se caracterizam pela imposição de restrições múltiplas sobrepostas, desordenadas e administradas num quadro de incerteza contrapõem-se aos planos assertivos e positivos que fomentam a estabilidade dos usos do solo e apresentam soluções concretas para os problemas associados à indisponibilidade, à especulação e ao abandono dos prédios.

Um plano positivo compromete-se com a dinâmica da actividade social, ajudando as populações, as famílias e as empresas a desenvolverem uma presença e um relacionamento próspero e harmonioso com o território. Um bom plano revela-se no mérito dos seus resultados, um mau plano é, geralmente, uma fonte de conflitos e uma causa de degradação do território.

O valor de mercado corresponde ao preço praticado numa transacção pressupondo que o comprador e o vendedor actuaram com informação plena e completa do produto e das condições do mercado, não actuaram forçados e não existe coacção em comprar e vender, ambos dispõem de tempo para a realização da transacção e o pagamento é efectuado em dinheiro ou equivalente.

Quando estes pressupostos não se verificam em conjunto e se procede a uma transacção, temos um preço de mercado mas não um valor de mercado.

Estes dois valores — o preço de mercado e o valor de mercado — referem-se ao valor de troca, sendo este distinto do valor de uso. Um prédio pode ter um valor de uso significativamente diferente do valor de troca. Suponhamos um edifício especialmente concebido para uma determinada função fabril e que tem um elevado valor de uso para a empresa que o utiliza. Esse mesmo edifício posto à venda pode encontrar uma procura que

apenas atende ao valor do solo, considerando uma estrutura a demolir com o transporte de entulho a vazadouro, contabilizando assim o edifício como um encargo.

O valor de uso tem a ver com o rendimento da actividade produtiva ou da simples função que o prédio suporta, como seja a de ser habitado pelo seu proprietário. Quanto ao valor de troca de um bem, este é determinado pela capacidade financeira da procura, pela quantidade de bens iguais ou semelhantes que estão no mercado e pelas características das necessidades que o bem satisfaz e que definem a sua utilidade.

Note-se que os bens de primeira necessidade têm uma utilidade intrínseca que assegura a permanência e premência da procura. Contudo, essa garantia de uma procura constante não deve ser razão para aproveitamentos especulativos e, por isso, a distribuição destes bens especiais justifica uma intervenção reguladora do Estado com parametrização de preços ao consumidor, como acontece com o leite e o pão e deveria também acontecer com o solo.

No modelo vigente todos os factores e parâmetros usados no processo de avaliação são determinados pelo Estado de uma forma presumida e com grandes incoerências à luz da lógica económica e financeira das dinâmicas territoriais e dos princípios de regulação do mercado imobiliário. Com este modelo, o legislador, o Governo e os Municípios reservam para si um poder desproporcionado que não dá margem de defesa ao proprietário contribuinte. O argumento de que o actual modelo tem como referência o valor do mercado justifica uma análise aprofundada sobre a relação dos “valores do mercado” com os princípios da tributação do património. Quando observamos que entre 1930 e 1968 quase não houve inflação, compreende-se que nesse período o valor de rendimentos dos prédios e o valor de mercado se tenham aproximado a ponto de quase se confundirem em discursos e práticas económicas e fiscais menos atentas. Note-se que mesmo nesse período de estabilidade dos preços, o critério do Direito Fiscal para a determinação da base de incidência do imposto estático sobre o património imobiliário teve sempre como referência o rendimento e nunca o valor de mercado.

Ainda hoje a tributação do património imobiliário em França tem como base de incidência o “valor locativo”, mas referido ao ano de 1971 para os prédios urbanos e a 1961 para os prédios rústicos, actualizados depois os valores calculados com base nos índices oficiais de correcção monetária. O legislador francês revela ter consciência da necessidade de, por princípio, colocar este imposto à margem das turbulências de um mercado especulativo com preços alavancados pelo contexto inflacionista. A mesma preocupação é cultivada de forma porventura mais atenta pela legislação alemã.

É fundamental um trabalho teórico sobre esta questão da estabilidade da base de incidência e dos seus predicados enquanto valor justo impregnado de sentido social, a ponto do “valor fiscal” poder ser, merecidamente, um indicador pedagógico para os comportamentos do mercado. Uma reflexão sobre este tema mostra que os comportamentos erráticos, abusivos e

anti-sociais que marcaram negativamente as dinâmicas do mercado imobiliário nas últimas décadas não se recomendam e, também por isso, não é defensável que se tome o valor de mercado como referencial para a determinação do valor fiscal, sob pena de o Estado se colocar intencionalmente como um dos beneficiários da especulação imobiliária.

É, portanto, uma exigência de princípio a adoção de uma base de incidência que seja neutra relativamente a um mercado pouco transparente e marcado por variações de preços e valores especulativos e de alto risco.

O sistema francês, sendo extremamente complicado, tem o mérito de procurar uma base de incidência lógica, legítima, com sentido económico, estável e fundamentada no rendimento enquanto garante da capacidade contributiva. Não deixa contudo, de ser um modelo clássico que não acompanhou a evolução das relações da sociedade com o território, tão-pouco acompanhou a profunda alteração do mercado de arrendamento devido à concorrência do crédito, liberalizado a partir dos finais dos anos 70. Acresce que não tem em conta as transformações que estão a ocorrer devido à desterritorialização e à economia das redes e demais políticas territoriais, com efeitos profundos no condicionamento e na dependência da propriedade imobiliária.

2. Valor Fundiário e Segmentação do Uso do Solo

As transformações ocorridas na economia agrária e florestal, assim como as recentes políticas de classificação de áreas protegidas, desactualizaram os conceitos clássicos de valor fiscal do solo rústico e o Direito Fiscal ainda não produziu o conhecimento e as soluções para lidar com a nova realidade sócio-económica dos espaços rústicos. Esta realidade está patente na forma distinta e, por conseguinte, desigual, indecisa e, por isso, omissa na aplicação de novos critérios e vaga na ausência de análise e argumentação relativas ao enquadramento da propriedade rústica na economia fiscal contemporânea.

Uma reflexão sobre o valor tributável dos prédios rústicos tem de atender ao rendimento anual possível que deles se pode auferir ou à participação que o proprietário deve dar para custear os encargos com serviços de organização do espaço rústico, nomeadamente com as redes de infraestruturas públicas agro-florestais, estradões, regularização e limpeza de linhas de água, protecção contra fogos, etc.

Observando as alterações estruturais verificadas nos anos 70, com o surgimento dos excedentes regionais de produtos agrícolas e os seus efeitos no contexto dos mercados globalizados, alterou-se o significado e valor do capital fundiário na contabilidade corrente das explorações agrícolas. Em certa medida, em volta da propriedade rústica criou-se um movimento político de interesses e de argumentos tendente a diminuir, ou mesmo quase anular, a sua exposição ao imposto patrimonial, passando para um estatuto oposto de beneficiária de subsídios. Neste processo convergem um conjunto complexo de interesses e de discursos ideológicos ligados ao culto da ruralidade e também de poderes administrativos que dependem de rotinas orçamentais onde se gerem verbas muito avultadas.

A moderna fiscalidade sobre os prédios rústicos não necessita e, porventura, não deverá mesmo fazer distinções entre bons e maus solos no sentido pedológico, tão-pouco a distinção entre solos de sequeiro e de regadio. Note-se que culturas de elevada rentabilidade, como a vinha, preferem, ou melhor, exigem solos pobres no sentido de serem pedologicamente incipientes. Acresce que nos solos ditos “bons” podem estar concentradas as culturas de produtos excedentários. Neste quadro actual, não tem lógica a determinação de um valor fiscal orientado pelos clássicos conceitos da valoração dos prédios rústicos considerando o seu “*highest and best use*”, ou seja, o seu melhor uso tendo em vista a obtenção do rendimento mais elevado. Isto é tanto mais verdade quando nos confrontamos com as

políticas de subsídios à agricultura com “desligamento” entre a produção efectiva e o subsídio atribuído.

O valor do solo florestal, à luz dos princípios plasmados na lei do Regime Florestal, deve ter correspondência com a capitalização da renda florestal e com o valor da justa indemnização a pagar nos casos em que os proprietários abrangidos pela aplicação do Regime Florestal optem pela expropriação.

A actualização dos preços do solo de uso silvestre dependerá sempre, em larga medida, da confiança que merecem os planos territoriais, da classificação do uso do solo e das garantias que vierem a ser dadas em caso de uma alteração inesperada e valorizadora no que diz respeito ao cálculo e distribuição de mais-valias geradas. Ou se anulam quase totalmente as expectativas de apropriação de mais-valias, tornando os interesses do proprietário indiferentes à dinâmica dos usos do solo, ou se estabelece uma distribuição procedimentalizada, com direitos de reversão de benefícios a favor do proprietário que vendeu o solo rústico acreditando que esse uso era estável.

No caso do solo agrícola, o valor de base deve ser também o da capitalização da renda fundiária, seguindo um processo em tudo idêntico ao do uso silvestre. Acontece, porém, que as zonas mais povoadas e onde o sector agro-florestal se encontra bem estruturado, com elevados níveis de produtividade, o valor de mercado do solo pode ser francamente superior, chegando, por exemplo, na Suíça, a ser dez ou quinze vezes superior ao do valor de capital correspondente à renda fundiária. Há uma procura motivada por factores sentimentais e por critérios que escapam aos elementos correntes de base estritamente económica.

No caso do mercado fundiário português, o valor de capital da renda do solo rústico dificilmente poderá sair do domínio entre 0,40€/m² e 1,60€/m² para as zonas mais inflacionadas, devido à divisão da propriedade, à densificação do povoamento ou a outros factores que interfiram no valor do solo, podendo verificar-se aumentos dos preços da ordem dos 3€/m². Contudo, podem sempre ocorrer transacções a preços inflacionados, que podem chegar a 10€/m², o que é revelador de que a motivação da compra não é o rendimento da produção agrícola. O incremento atípico do preço acontece também frequentemente em negócios de acerto de extremas ou de compra de pequenas parcelas para anexar a explorações agrícolas já instaladas e prósperas.

Quando os proprietários do solo rústico, não urbanizável, não confiam nos planos e vêem os proprietários de prédios rústicos vizinhos, em tudo idênticos aos seus, mas, por sorte, localizados dentro do perímetro de áreas urbanizáveis, terem incrementos de valor que atingem os 40 a 200€/m², então gera-se uma grande desorientação no mercado fundiário e os

valores de referência da oferta tendem a ser aferidos pelos preços mais altos que consta terem sido praticados na região. É também por isto que os PDM de primeira geração são responsáveis pelo desordenamento do território e pelo incentivo à especulação imobiliária. Os PDM de segunda geração vêm refinar ainda mais esta perversidade especulativa.

Quando todo o mercado fundiário fica potencialmente referenciado aos valores do uso urbano esta expectativa de enriquecimento fácil, com a apropriação de mais-valias simples, fragiliza o próprio mercado e está na origem do abandono e degradação de grande parte da propriedade rústica e urbana.

Compete aos planos territoriais explicitar o valor normal e justo do solo para cada um dos usos e utilizações que o plano preconiza e estabelece.

A política de solos deve fazer um enquadramento jurídico da propriedade relativamente a cada um dos seus usos, de modo a poder fomentar, garantir e, *in extremis*, impor a disponibilização do solo para a prossecução efectiva do uso estabelecido no plano.

Os valores e os preços do solo para os usos silvestre, agrícola e urbano devem, na componente de base territorial, ser regulados ou mesmo determinados pelos planos territoriais através de operações de gestão fundiária interventiva.

Não é a política fiscal que vai assegurar os usos do solo e o ordenamento do território, mas é útil e pedagógico que os valores fiscais estejam no domínio dos valores que deveriam ser praticados no mercado, observando princípios de razoabilidade e de justiça.

Capítulo IX. Taxas e Adequação da Carga Tributária

1. Nota Introdutória

Em 1996, surgiu um relatório que, pela primeira vez em Portugal, desenvolveu o conceito da tributação sobre o valor do solo (*land value*), separando-o do valor do investimento realizado pelo proprietário (*property value*).³⁶⁵

Comentando este trabalho, o Professor Sousa Franco referia o seguinte:

«O Relatório do GAPTEC da Universidade Técnica de Lisboa propõe como forma de determinação do valor um novo critério de determinação do valor patrimonial, assente na noção de *valor de base territorial*, apresentado como o menor denominador comum existente entre as outras formas de determinação do valor, e cujo cálculo, efectuado de forma presumida com referência a um padrão médio e em termos potenciais, em função da área, localização e utilização dos prédios, pretende reflectir a incidência do valor do solo na formação do preço do produto final.

O sistema proposto, influenciado por razões de ordenamento de território, é constituído por duas parcelas:

- A primeira, constituída por um factor fixo, estabelece uma base mínima de colecta, permite eliminar a figura de isenção técnica, incidindo sobre o estatuto de detentor do direito de fruição do imóvel, em consonância com o princípio do benefício, em particular com o custeamento da actualização e conservação da matriz fiscal e distinguindo os prédios em espaço rústico e urbano, bem como a existência ou não de construções;
- A segunda, tem por base a valoração dos prédios em função da dimensão, uso e tipo de utilização do imóvel, sendo o seu cálculo estabelecido objectivamente em função destas variáveis, e considerando a sua localização espacial, de forma a assegurar algum carácter progressivo ao imposto.

A novidade deste critério consiste no facto de privilegiar o interesse social de salvaguarda do património paisagístico e arquitectónico. Na sua base está a ideia de que num horizonte a médio prazo o valor de mercado dos prédios continuará a ser entre nós muito dependente de

³⁶⁵ Esse trabalho foi solicitado pelo Senhor Ministro das Finanças, Professor Doutor Sousa Franco e pelo Senhor Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, Professor Doutor Carlos Santos, ao Gabinete de Apoio da Universidade Técnica de Lisboa (GAPTEC) e deu origem a um estudo, coordenado pelo Professor Doutor Sidónio Pardal, sobre a “Contribuição Autárquica, Imposto de Sisa, Sucessões e Doações e Mais-Valias”, publicado no Boletim “*Ciência e Técnica Fiscal*”, n.º 384, editado pelo Centro de Estudos Fiscais da Direcção Geral das Contribuições e Impostos.

factores aleatórios. O valor comum e mais estável do valor de mercado seria precisamente o valor de base territorial. Neste modelo a valorização e o rendimento de um prédio não são base de tributação, partindo da ideia que devem ser incentivados e não penalizados.

As principais críticas apontadas a este método prendem-se: com o seu excessivo simplismo, eventualmente gerador de novas desigualdades; com o facto de a valoração dos prédios rústicos não distinguir entre bons e maus solos; com a sua aparente regressividade: e, em relação com os terrenos construídos (prédios urbanos) com o facto de abstrair da idade das construções, da sua qualidade, da composição dos espaços exteriores e dos melhoramentos, factores que influenciam o valor de mercado, o que conduzirá, segundo os críticos, a um desagravamento injustificado do litoral em detrimento do interior e dos prédios luxuosos em relação aos restantes. Acresceria a dificuldade de concretização de tal método de avaliação em prazo curto, dado o facto de não constar de muitas matrizes a área do imóvel. Menos relevantes parecem as críticas que assentam na ideia de com base neste modelo se prescindir, pelo menos num primeiro momento, da intervenção da função avaliadora, já que a aplicação do sistema não prescinde de uma avaliação, só que a efectiva por meios diferentes dos actualmente em vigor.

Parece, aliás, irrelevante colocar a questão teórica de formulação da base de tributação, para um novo modelo, em aspectos não correlacionáveis com os reais objectivos pretendidos pela tributação do património imobiliário.

Em qualquer modelo teórico terá de se atender aos aspectos comuns capazes de induzir a existência de critérios de justiça e de igualdade tributárias. O modelo baseado no valor de base territorial consegue colher esse elemento comum, consistente na determinação de espaços territoriais iguais, em localização e em área, indutor de tratamento igualitário dos proprietários de um determinado espaço de território, sem prejuízo, no entanto, de poder, ou dever, ser modulado ou corrigido por outros elementos que não ponham em causa as suas características fundamentais.»

2. Princípios para um Modelo de Tributação do Património Imobiliário

A indexação da tributação do património ao valor do solo e não tanto às benfeitorias nele construídas é um tema clássico, caro aos fisiocratas³⁶⁶, que, observando o facto da oferta de solo disponível ser limitada e, portanto, não ser elástica, defendem que o imposto deve incidir sobre o valor do solo em si, de modo a não distorcer as decisões dos proprietários enquanto promotores de melhoramentos e benfeitorias nos seus prédios ou empresários que os utilizem como bens de produção e fontes de rendimento.

Seria aqui pertinente discutir o facto do solo rústico de uso silvestre ser absolutamente inelástico quanto à sua oferta, porquanto este foi sendo fatal e paulatinamente reduzido desde o princípio da civilização. Já o solo agrícola, embora com uma elasticidade de oferta limitada, tem na maior parte das regiões a possibilidade de alguma expansão à custa dos espaços silvestres. Quanto ao uso urbano, que em Portugal corresponde a cerca de 4% do território, este pode crescer por expansão ou densificação à custa dos espaços silvestres e agrícolas, sendo o seu crescimento presentemente limitado principalmente pelas condicionantes do planeamento do território. A elasticidade da oferta de solo é diferente em função dos usos e do sistema de gestão territorial.

É pertinente questionarmos os motivos pelos quais a generalidade dos estados, até hoje, não adopta sistemas fiscais onde o valor de base territorial seja tomado como base de incidência para a tributação da propriedade imobiliária. A explicação está no facto da tributação clássica estar orientada para taxar sobre o rendimento real ou presumido dos prédios e, nesse contexto, o valor de base territorial perde sentido como base de incidência de um imposto que visa tributar o rendimento. Acresce ainda o facto de, até aos anos 70, se ter vivido um longo período quase sem inflação, durante o qual o valor da moeda e o valor do solo foram muito estáveis. Neste contexto em que o valor patrimonial, o valor de capital deduzido do rendimento ou do valor locativo, o valor de mercado e o valor de caução de hipoteca estavam muito próximos, foi convidativo definir dentro desta banda o valor tributário.

Note-se também que o conceito de “valor de base territorial” não era muito conhecido, mesmo dentro do domínio da Economia e do Direito Fiscal, sendo apenas discutido dentro de alguns

³⁶⁶ De entre os economistas que se destacaram na escola dos fisiocratas, referimos em particular Stuart Mill, David Ricardo, Adam Smith e Henry George. Tenha-se em atenção que *land economist* deixou de ser sinónimo de fisiocrata a partir do final do século XIX. As escolas americanas de *Land Economists* do século XX não são necessariamente fisiocratas (por exemplo, Wendt, Ratcliff e Hurd).

raros círculos académicos, principalmente nos Estados Unidos, onde o pensamento de Henry George é uma referência no domínio dos *Land Economists*.

Entretanto, a necessidade de legitimar a tributação do património imobiliário à margem do rendimento (o qual passou a ser taxado em sede muito específica de IR) e de encontrar uma base de incidência estável num contexto altamente inflacionário do preço do solo, com um mercado imobiliário muito desregulado, volatilizado pelas facilidades do crédito hipotecário e perante uma nova filosofia de leitura e interpretação do património imobiliário, com políticas de subsídio (onde se inscrevem a PAC e os múltiplos apoios à recuperação de prédios degradados, principalmente nos centros históricos e noutras áreas demarcadas para a reabilitação subsidiada) que não deixam de distorcer o mercado com efeitos pouco estudados e avaliados, vieram trazer à ordem do dia a importância do valor de base territorial como referencial para a tributação do património.

Há, contudo, um pequeno número de casos em que a autoridade fiscal adoptou o critério de focar o imposto sobre o solo e não sobre as benfeitorias nele construídas, remetendo estas para um segundo plano. A experiência iniciada em Pittsburgh, nos Estados Unidos, a partir de 1979, aplicou 5/6 da carga do imposto sobre o valor de base territorial (*land value*) e 1/6 sobre o valor das benfeitorias (*property value*). Em resultado desta política fiscal, verificou-se um acentuado crescimento do sector do imobiliário em todas as suas vertentes, da urbanização e da construção, acompanhado de um desenvolvimento da economia em geral. Deve, no entanto, observar-se que, a par desta inovação fiscal, a cidade beneficiou de um planeamento urbanístico criativo e dinâmico porque a própria expansão urbana foi absorvida por uma procura não especulativa para utilização directa, o que corresponde geralmente a um efectivo desenvolvimento sócio-económico.

A tributação sobre o valor de base territorial, V_{bt} , é neutra relativamente às decisões do proprietário, o qual não pode eximir-se a suportar o encargo do imposto não construindo, não desenvolvendo ou construindo com pior qualidade. Tributar sobre o V_{bt} não desmotiva nem penaliza o investimento na qualificação e exploração do prédio, e esta neutralidade é coerente com as políticas territoriais contemporâneas, que visam estimular a conservação e valorização do património imobiliário sob os pontos de vista económico, arquitectónico e paisagístico.

A taxação sobre o V_{bt} deve, contudo, ser configurada de modo a não ser neutra relativamente à programação temporal e às características dos usos e empreendimentos previstos nos planos territoriais. É desejável que o imposto seja estruturado em sintonia com a disciplina dos planos territoriais para induzir a execução atempada dos investimentos e desmotivar o

entesouramento passivo em prédios sem utilização do solo e, portanto, respeitando o sentido útil e a função social da propriedade.

A lógica da tributação compósita sobre o V_{bt} tem como consequência apressar o desenvolvimento dos usos e utilizações com base nos direitos constituídos aos quais devem ser associados deveres correspondentes. Este modelo, ao contrário do que sucede actualmente com o modelo clássico, permite facilmente que os proprietários dos prédios onde se cumpra a sua função social sejam beneficiados e que aqueles que tenham os terrenos subaproveitados e em estado de abandono, ou degradados, sejam penalizados.

Para se poder avaliar este efeito, é importante aprofundar o conhecimento sobre a forma como o valor de base territorial pode ser determinado e calculado para efeitos fiscais.

A) Durante muitas décadas, e principalmente a partir dos finais dos anos 60 do século XX, a política fiscal favoreceu e estimulou uma procura generalizada de imóveis rústicos e urbanos, criando no imobiliário um refúgio de poupanças numa perspectiva de entesouramento passivo e especulativo. Repentinamente, com a reforma do IMI de 2003 e já anteriormente, de certo modo, com a Contribuição Autárquica na reforma fiscal de 1998, a política fiscal sofre uma inversão radical que apanha os proprietários desprevenidos e completamente expostos a uma conjuntura onde os valores dos imóveis são altamente instáveis e financeiramente confusos, na medida em que grande parte dos prédios está classificada com usos virtuais nos planos territoriais, muitos deles onerados como garantia de crédito hipotecário, tendencialmente sobreavaliada, à medida que as taxas Euribor foram descendo. Note-se que sempre que esta taxa de juro referencial desceu o preço do imobiliário tendeu a subir. O vendedor absorveu a margem criada na esfera da prestação mensal dos encargos a assumir pelo comprador.

As políticas de habitação fomentaram, para além do razoável, a compra de casa própria com recurso a um regime de crédito mal regulado e que alimentou a promoção de urbanizações e de construções de fraca qualidade. Até que ponto deste processo resultaram graves prejuízos para um grupo de “proprietários” de prédios cujo valor se deprecia muito mais rapidamente do que a amortização da dívida que contraíram para os adquirir?

A política fiscal vigente agrava de sobremaneira a carga tributária sobre as propriedades recentemente adquiridas e sobre as quais incide o maior esforço financeiro dos proprietários, o que se revela injusto e socialmente negativo. Ao atingir-se de forma muito discriminada prédios idênticos, atendendo não às características de cada prédio, mas às datas das suas transacções, introduz-se neste imposto uma componente quase analítica.

B) O valor fiscal deve ser, pelo menos, neutro relativamente a dinâmicas e comportamentos especulativos dos agentes de mercado, não sendo aceitável que a receita fiscal beneficie dos incrementos especulativos dos valores de mercado.

C) Se o valor fiscal corresponder ou tiver como referência o valor de base territorial, isto é, o valor do solo considerando a dimensão do prédio, a sua localização e os direitos de construção e de utilização constituídos, teremos uma base de incidência que permite formatar o imposto sobre o património imobiliário de modo a não distorcer as decisões de investimento do proprietário e a estimular a valorização e rentabilização da propriedade.

D) O valor de base territorial, ao ser oficialmente explicitado e difundido em sede de valor fiscal, oferece-se como um importante parâmetro regulador do mercado fundiário, conjugando a política fiscal com a política de solos.

E) O valor de base territorial é um factor da maior importância para o ordenamento do território e a sua parametrização deve constituir um objectivo a prosseguir pelos planos territoriais.

- O preço do solo deve ter um **peso**, δ , no **preço final**³⁶⁷, P_f , dos novos espaços edificados para habitação, escritórios e outros produtos imobiliários de uso urbano e destinados ao mercado de venda ou de arrendamento. As mais-valias simples correspondentes à valorização do solo rústico pela sua passagem ao uso urbano ou correspondentes ao incremento dos direitos de desenvolvimento para uma parcela ou lote urbano já constituídos estão integradas no δP_f .
- O domínio em que podem variar os valores desta parametrização surge também na Lei das Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário, (Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de Maio), em 1982, e tem sentido à luz dos princípios urbanísticos reguladores do mercado fundiário. No entanto, o significado exacto da parametrização enunciada nestas leis não é claro, prestando-se a várias interpretações, presumindo-se que diz respeito ao valor da área de construção indexada ao solo já infraestruturado e não ao valor do solo urbanizável ainda não infraestruturado. Actualmente, a lei relativa à gestão de empreendimentos de habitação social elevou o limite superior para os 20%, o que não se recomenda como política de solos, constituindo um sinal de permissividade à especulação fundiária.

³⁶⁷ Estes limites de variação são os indicados na norma contida no Decreto-Lei n.º 141/88, de 22 de Abril, relativa à determinação do valor do solo para habitação a custos controlados a partir do valor total do metro quadrado de construção. O diploma não é claro, porquanto não esclarece se se trata de solo rústico não infraestruturado ou de solo urbano já infraestruturado.

- O valor de base territorial, V_{bt} , deve ter um peso no preço das áreas edificadas que varia entre 0,07 e 0,15 do preço do produto final. Quanto ao preço do solo rústico não infraestruturado, este deve corresponder a δP_f , em que δ deve ser inferior a 0,05. Este valor δP_f inclui as mais-valias simples e é multiplicado pelo factor de localização, L , a que se adicionam o custo da infraestruturção, C_i , e encargos diversos, E_d , incluindo planos, projectos, fiscalização, licenciamento, taxas municipais, financiamento e comercialização. Acresce ainda a margem de lucro, m_{L1} , referente à promoção da urbanização. Assim, obtêm-se:

$$V_{bt} = [(\delta P_f \times L) + C_i + E_d] \times m_{L1}$$

Em que:

δ representa o peso do solo rústico e mais-valias na formação do preço das áreas edificadas. O desdobramento do valor do solo rústico e das mais-valias simples é uma matéria da maior importância, não obstante ter sido sistematicamente ignorada em toda a prática do urbanismo em Portugal a partir de 1965;

L traduz um factor de localização e de caracterização da urbanização relativamente à maior e menor dispersão e densificação;

C_i representa o custo de infraestruturção, incluindo projectos, administração, construção, fiscalização, licenças e taxas;

E_d representa encargos diversos, incluindo planos, projectos, fiscalização, licenciamento, taxas municipais, financiamento e comercialização, que corresponde a aproximadamente 3% do produto final ($E_d = 0,03 P_f$).

m_{L1} corresponde à margem de lucro referente à promoção da urbanização.

As mais-valias simples estão incluídas em δP_f e correspondem ao incremento de valor decorrente da decisão político-administrativa que altera o uso do solo de rústico para urbano. Note-se que, sem uma procedimentalização fina, as mais-valias diluem-se e confundem-se com o lucro ou com os prejuízos da operação.

Teoricamente, o ajustamento operado pelo factor de localização, L , também pode ser considerado como incluído em δP_f , porquanto este só se deveria revelar no momento da alteração do uso do solo. No entanto, acontece que na realidade dos mercados mais dinâmicos dos solos rústicos periurbanos ou de espaços de uso silvestre e agrícola muito procurados, o factor de localização tem valores expressivos no próprio mercado de solos rústicos que são

potenciados desde o momento em que o mercado perspective a sua passagem para o uso urbano.

A ponderação deste factor em sede fiscal merece particular cuidado, uma vez que podemos ser induzidos em erro por apreciações preconceituosas. Senão vejamos:

- a) No caso dos prédios urbanos isolados em meio rústico, os custos de infraestruturção são geralmente agravados e recaem na parte do investimento decidido e efectuado na esfera de acção do proprietário, e não na esfera da promoção urbanística. Relativamente às redes de infraestruturas e serviços públicos, a construção dispersa cria encargos muito gravosos — conservação de estradas, iluminação pública, recolha de lixos, redes de abastecimento sem consumo suficiente para manter a água em bom estado de salubridade obrigando a periódicas descargas de depuração, transportes escolares custeados pelos Municípios —, o que demonstra o elevado custo social do povoamento disperso que deve ser traduzido por factor de correcção específico.
- b) Já no caso dos prédios urbanos integrados nos aglomerados urbanos, nas zonas mais centrais de mais elevada densidade, temos uma massa crítica que beneficia as empresas fornecedoras dos serviços públicos urbanos. Esta localização tem custos sociais muito mais reduzidos, ou constitui mesmo uma fonte de receita, excepto nos casos de congestionamento urbano decorrente de sobredensificação que podem implicar disfunções nas redes gerais de infraestruturas e custos agravados com obras de redimensionamento, quando estas são possíveis.

É, portanto, contraditório que as zonas centrais tenham correntemente um factor de localização agravante em sede de IMI, enquanto que a construção dispersa beneficia de um factor de localização desagravante do imposto de IMI. A lógica actual do IMI apresenta-se como favorável ao povoamento disperso, o que não tem sentido.

Note-se que na legitimação do actual modelo do IMI é invocado o princípio do benefício e, à luz da lógica territorial e da realidade económica, o factor de localização está a ser aplicado com critérios que são inversos do que acontece em termos da distribuição efectiva dos encargos e benefícios públicos.

Se particularizarmos a análise para a propriedade horizontal, que geralmente é dominante nas zonas urbanas mais centrais, verificamos que este regime de propriedade tem o ónus acrescido do condomínio. A tendência para o aumento do preço do imobiliário nas zonas centrais, nunca

é demais sublinhá-lo, deve-se ao agravamento do preço do solo devido a desequilíbrios entre a oferta e a procura de espaços com predicados de centralidade. Estes desequilíbrios deveriam ser evitados e contrariados pela acção do planeamento urbanístico, criando aglomerados policêntricos estruturados num mosaico de bairros, com centros cívicos de qualidade equivalentes, reduzindo, assim, as assimetrias do valor do imobiliário devidas à localização. A valorização anormal do imobiliário, assim como a desvalorização, são também o resultado de erros de planeamento urbanístico que não se devem repercutir e integrar de forma linear e simplista no sistema fiscal. O ideal é manter a estrutura territorial do mercado imobiliário em bases estáveis e resistentes a investidas especulativas ou a acções causadoras de significativas desvalorizações.

- O preço final, P_f , é igual ao somatório de V_{bt} com todos os encargos de construção e desenvolvimento das benfeitorias efectuados no interior do lote urbano ou necessários para a sua normal utilização assumidos pelo seu proprietário, que corresponde ao factor agregado **E_p , encargos do promotor da edificação**, e que estão na esfera da sua decisão. Assim, temos que:

$$P_f = V_{bt} + E_p$$

- Os encargos do promotor da edificação, E_p , para além do valor que teve de pagar pelo lote infraestruturado, correspondem ao somatório dos seguintes factores:

$$E_p = E_{dp} + C_t + m_{L2}$$

Em que:

E_{dp} representa os encargos diversos do promotor dos edifícios, incluindo planos, projectos, fiscalização, licenciamento, taxas municipais, financiamento e comercialização do espaço edificado. Estes encargos estimam-se em cerca de $0,12 P_f$ (12% do preço final):

C_t corresponde ao **custo da construção**, a que acresce a **margem de lucro** da promoção da construção, que deve incluir uma margem de risco;

A margem de lucro do promotor, **m_{L2}** , situa-se razoavelmente na ordem dos $0,2 P_f$ (20% do preço final).

O preço final desagregado corresponde, assim, a:

$$P_f = [[(\delta P_f \times L) + C_i + E_d] \times m_{L1}] + (E_{dp} + C_t) \times 1,2$$

Como se depreende desta fórmula, os valores mais seguros e correctos para determinar o custo médio do metro quadrado de construção indexado ao solo são os que correspondem às variáveis independentes da equação (a saber: o custo das infraestruturas e o custo da construção do edificado e de demais obras de benfeitoria), os quais são formados em concorrência quase perfeita pelo sector das empresas de construção.

A título indicativo, actualmente, os custos médios de infraestruturização estimam-se entre 130€/m² de construção ou em cerca de 15.000€/lote de habitação unifamiliar. Quanto à construção de edifícios, estima-se um custo da ordem dos 750€/m².

Nota: a Portaria n.º 1240/2008, de 31 de Outubro, que fixa os valores de construção de habitação a custos controlados para 2009, determina os seguintes valores: Zona I = 741,48 €/m²; Zona II = 648,15 €/m²; Zona III = 587,22 €/m².

A Portaria n.º 1545/2008, de 31 de Dezembro, que fixa o valor médio de construção referido no art.º 39.º do CIMI, para 2009, determina o valor médio de construção por metro quadrado (fixado pela CNAPU) de 487,20 €/m².

De salientar a preocupação em controlar por lei um preço que está controlado pelo próprio mercado e sobre o qual a lei não deve nem tem que intervir. Já que não pode obrigar as empresas de construção civil a praticar esse preço, pode apenas assim condicionar os projectos de arquitectura no sentido de adoptarem soluções e materiais menos dispendiosos. No entanto, a questão chave, que é a regulação do mercado de solos, que depende em grande parte dos instrumentos legais de classificação e afectação de usos e utilizações do solo e de parametrização da construção, não é tratada. Consequentemente, o elevado custo do imobiliário, os comportamentos especulativos no mercado e o estado de abandono de uma parte significativa dos prédios, rústicos e urbanos, deve-se aos preços excessivos do solo e não ao preço da construção.

Relativamente ao factor δ , que controla o preço do solo rústico, classificado como urbanizável e edificável, a sua ponderação é uma questão-chave da política de solos e, como se pode constatar, os valores saem do domínio da razoabilidade quando δ ultrapassa os 0,05 do preço do produto final.

Se tivermos um apartamento lançado no mercado a 1.500€/m², com δ igual a 0,05, teremos como preço de m² de solo rústico urbanizável, para um índice de construção da urbanização de 0,5, o valor de 37,50€/m², valor mesmo assim muito elevado a gerar mais-valias na ordem dos 35€/m², considerando que a actividade agrícola não suporta um preço do solo rústico superior a 2,50€/m², isto para as culturas mais rentáveis. No caso da actividade florestal os valores baixam para os 0,20€/m², elevando-se as mais-valias simples para 37,30€/m².

O controlo deste incremento do valor do solo rústico é uma questão política, depende da decisão discricionária do Estado e dos Municípios. É aqui que se coloca a questão da parametrização e da distribuição das mais-valias simples, matéria que desde 1965 passou a ser omissa na legislação urbanística portuguesa. Não se devem confundir as mais-valias simples, geradas por decisão administrativa, independentemente do comportamento do proprietário, com as mais-valias impróprias, as quais correspondem ao lucro de uma operação comercial determinado pela diferença entre o preço de compra e o preço de venda de um bem.

Tomando os parâmetros mais elevados considerados neste texto, o máximo do valor de base territorial, V_{bt} , corresponde a:

$$P_f = V_{bt} + E_p$$

$$V_{bt} = [(\delta P_f \times L) + C_i + E_d] \times m_{L1}$$

$$V_{bt} = [(0,05 P_f \times 1,2) + 130\text{€} + 0,03 P_f] \times 1,2$$

$$V_{bt} = 0,108 P_f + 156\text{€}$$

$$E_p = E_{dp} + C_t + m_{L2}$$

$$E_p = 0,12 P_f + 750\text{€} + m_{L2}$$

$$P_f = [(\delta P_f \times L) + C_i + E_d] \times m_{L1} + (E_{dp} + C_t) \times 1,2$$

$$P_f = [(0,05 P_f \times 1,2) + 130\text{€} + 0,03 P_f] \times 1,2 + (0,12 P_f + 750\text{€}) \times 1,2$$

$$P_f = [0,108 P_f + 156\text{€} + 0,12 P_f + 750\text{€}] \times 1,2$$

$$P_f = (0,228 P_f + 906 \text{€}) \times 1,2$$

$$P_f = 0,274 P_f + 1087,20 \text{€}$$

$$0,726 P_f = 1087 \text{€}$$

$$P_f = 1497,52\text{€}$$

Este seria o valor médio da construção, com qualidade, seguindo os preços correntes de mercado.

O valor de base territorial do espaço edificado alcançaria aqui um valor da ordem dos 317,7 €/m².

$$V_{bt} = 0,108 Pf + 156€$$

$$V_{bt} = (0,108 \times 1497,25€) + 156€$$

V_{bt} = 317,73 € (este montante refere-se ao valor da área de construção autorizada indexada ao solo)

No caso dos lotes para moradias unifamiliares, isoladas ou geminadas, é frequente o mercado adoptar um método de formação de preço por metro quadrado de terreno do lote, e não tanto pela área de construção autorizada para a moradia. No entanto, podemos sustentar que o preço nestes casos é determinado por uma ponderação conjunta da área de construção autorizada e da dimensão do lote, observando a área livre de logradouro que constitui um complemento importante e estruturante desta tipologia de habitação unifamiliar.

Curiosamente, os encargos fixos das moradias unifamiliares são significativamente mais reduzidos do que os da habitação colectiva, nomeadamente no que concerne às despesas do condomínio. Acresce que as moradias unifamiliares, a médio e longo prazo, têm em geral uma depreciação muito menor do que as fracções autónomas. Os prédios em propriedade horizontal, quando entram numa fase de degradação tal que só admitem renovação, carecem de um consenso entre os proprietários das fracções que pode não ser fácil de alcançar³⁶⁸.

O facto de não existir uma política de parametrização e retenção de mais-valias traduz-se numa perda considerável de receitas para os Municípios. Note-se que as mais-valias poderiam constituir uma das principais fontes de receita dos Municípios e, ao mesmo tempo, dotá-los de um poderoso instrumento de controlo do mercado imobiliário e de ordenamento do território. Acresce que uma política de parametrização e retenção de mais-valias simples facilitaria um significativo desagravamento do IMI e a eliminação do IMT.

Bem vistas as coisas, a lei carece de conhecimento e de fundamentação sobre a formação do preço do solo para poder alcançar uma clareza e explicitação dos parâmetros em jogo quando estabelece uma relação entre o custo do solo e o preço final do produto imobiliário para a habitação [ver os diplomas relativos às Áreas de Desenvolvimento Urbano Prioritário

³⁶⁸ A propriedade horizontal só é constituída na legislação portuguesa com o Código Civil 1966 e, de certo modo, ainda não foi plenamente consciencializada a questão dos problemas inerentes à gestão condominial de prédios constituídos por inúmeras fracções distribuídas por outros tantos proprietários com perfis, capacidades e interesses difíceis de conjugar em situações de críticas de conservação, manutenção e eventual renovação desses imóveis.

(ADUP) e ao custo do solo para a habitação social]. A lei deve ir mais longe e tratar da regularização do preço do solo para todas as utilizações, não se ficando apenas pela habitação. A parametrização das mais-valias e a sua articulação com as margens de lucro da urbanização, da promoção da construção e depois com a eventual valorização dos prédios ou depreciação da construção no mercado, observando aqui a questão das mais-valias e menos-valias impróprias, apresentam-se como questões de primeira ordem no âmbito de uma política de solos.

Como disponibilizar o solo a preços acessíveis para os diversos usos e utilizações sociais, nas esferas pública e privada, sem que os proprietários adquirentes desses prédios venham a seguir comportamentos especulativos? Esta é no fundo uma das questões fundamentais a que a política de solos deve responder.

A ordem jurídica de um Estado de Direito confronta-se com a necessidade de reconhecer ao Governo e aos Municípios o poder de expropriar prédios com base na declaração do interesse público. Isso implica competência estatal para configurar um critério de avaliação do valor dos prédios em causa. Perante a inexistência de um código de avaliações devidamente estruturado, remete-se para os tribunais a tarefa ingrata de sentenciar a determinação do valor da expropriação, perante um quadro de argumentações onde é frequente os valores apresentados pelas partes serem espantosamente díspares, deixando os juízes numa situação delicada.

Se uma parte das componentes do preço é determinada pelo mercado (custos dos projectos, da construção, da fiscalização da obra, dos encargos financeiros e a margem de lucro), já o preço do solo, na medida em que depende dos conteúdos dos planos, não é determinado pelo mercado mas pela política de solos em geral e, em particular, pela classificação do uso do solo e parâmetros de urbanização e construção. É, assim, legítimo que o Estado estabeleça como vontade política o peso do preço do solo na formação do preço final dos produtos imobiliários. Os estudos de economia urbana, observando a própria composição dos factores cujos preços são determinados pelo mercado em situação de concorrência quase perfeita, sustentam que o peso do preço do solo não deve ter um peso superior a 15% na formação do preço final do produto imobiliário, sob pena de se entrar em desequilíbrios de carácter especulativo.

Haveria aqui que diferenciar a questão da formação do preço dos lotes para construção, onde podem ocorrer duas situações:

1. O preço do lote é determinado por metro quadrado de solo, o que acontece no caso de lotes para habitação unifamiliar, lotes industriais e outros onde o programa de construção e de utilizações não dá origem a fracções autónomas;
2. O preço do lote é determinado pela área de construção autorizada e pelo número de fracções a que esta dá origem.

Nestes casos, questiona-se quais os pesos do preço do solo rústico, das mais-valias, dos custos de infraestruturação e da margem de lucro da promoção na formação do valor final do metro quadrado de terreno do lote ou da área de construção neste autorizada.

Os 15% acima referidos aplicam-se ao peso do custo do solo infraestruturado na formação do preço final de venda do espaço edificado e pronto a ser utilizado pelo utilizador final.

Capítulo X. A Questão do Cadastro Geométrico³⁶⁹

A implementação de um serviço de cadastro deve, à partida, resolver de forma muito clara as competências e as relações entre o Instituto Geográfico Português (IGP) — enquanto centro estratégico, normativo, pedagógico e monitorizador — e os gabinetes locais descentralizados e enquadrados na estrutura municipal — enquanto órgãos operacionais de campo, de recolha e sistematização de dados, de actualização e de disponibilização da informação cadastral. É importante assegurar que o IGP ou outros organismos de poder central não venham complicar e burocratizar o processo, criando entropias que ponham em causa o carácter descentralizado da operação cadastral.

Não se recomenda uma centralização de uma grande encomenda, mesmo que fraccionada por diversas empreitadas, para a elaboração do cadastro, remetendo para um segundo plano a criação dos gabinetes locais, dotados de responsabilidade e capacidade de gestão, para as tarefas que lhes são cometidas. Estes gabinetes locais são o alicerce e a sustentação de todo o sistema, devendo ficar integrados na proximidade da *estrutura municipal*, em articulação com os *serviços de finanças, conservatórias do registo predial serviços dos Ministério da Agricultura*. Neste sentido, os financiamentos da União Europeia deveriam ser conduzidos para o Municípios, a fim de sustentar a coordenação e instalação dos gabinetes de acordo com um programa estabelecido com o apoio normativo e técnico do IGP.

Os gabinetes locais devem ter competência para creditar os técnicos liberais competentes para a execução de levantamentos cadastrais solicitados por entidades públicas e privadas, devendo haver para a prestação desses serviços uma tabela de preços de referência. Esta estrutura local dos gabinetes e dos técnicos creditados permite que ao nível da lei seja exigido ao proprietário do prédio a apresentação de um levantamento com certificação cartográfica, o que se traduziria numa cooperação de inestimável valor e que reduziria significativamente os encargos globais da operação e melhoraria a sua eficiência e confiança. As tarefas de completamento dos vazios observados findos os prazos estabelecidos para a apresentação das declarações de actualização cadastral pelos proprietários seriam então da iniciativa dos gabinetes, recorrendo, sempre que necessário, à prestação de serviços particulares, os quais encontrariam nos técnicos liberais locais porventura as condições mais económicas e céleres para a realização dessas tarefas.

³⁶⁹ Este capítulo tem como base a “Nota Preliminar sobre o Sistema Nacional e Exploração e Gestão da Informação Cadastral”, elaborada a pedido da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), pelo Professor Doutor Sidónio Pardal, em Dezembro de 2007, e cujo conteúdo permanece actual.

Apoiar a elaboração do cadastro com recurso a serviços temporários prestados por empresas privadas e distantes não é recomendável, porquanto a informação cadastral deve ser configurada no âmbito de um serviço público permanente e de proximidade, que implica a organização de uma memória e o desenvolvimento de uma experiência e de uma cultura de acervo informativo.

Há mais de um século que o país falha no objectivo repetidamente anunciado de dispor de uma base informativa sobre o cadastro da propriedade. Seguramente uma das causas deste insucesso deve-se ao facto do projecto ter tido sempre uma configuração quase absolutamente centralizada nas instituições que antecederam o actual IGP, que se outorgaram a realizar o cadastro rústico e urbano de todo o país.

Nas últimas décadas, os Municípios e outras entidades responsáveis por tarefas que exigem uma informação cadastral tomaram a iniciativa de organizar bases cadastrais parcelares. É assim que, actualmente, para além do Instituto Geográfico Português e do Instituto Geográfico do Exército, há outros organismos, como o INGA, o Ministério da Finanças (ao nível do IMI), o Ministério da Justiça (ao nível das conservatórias do registo predial), a Direcção-Geral dos Recursos Florestais e as Câmaras Municipais, que, cada um por si, produzem informação cartográfica e cadastral. Seria, obviamente, mais vantajoso haver uma estratégia concertada de cooperação e de economia de esforços.

O país deve ter um sistema de cartografia e cadastro descentralizado mas obedecendo a uma base normativa unificada, que garanta a compatibilidade entre todas as suas componentes, assegurando um perfeito relacionamento e partilha para efeitos da sua elaboração e utilização. A implementação do sistema deve ser alicerçada nos serviços de cada um dos Municípios em articulação com as repartições de finanças e conservatórias.

Deve competir ao IGP o trabalho de normalização, de formação e de coordenação científica, técnica e pedagógica. A creditação e validação cartográfica e cadastral deveriam já ser competências descentralizadas, embora acompanhadas e observadas pelo IGP. É importante impedir à partida que a entidade competente para criar a base normativa unificadora do sistema transforme essa competência num poder absoluto que asfixie a iniciativa e a dinâmica da descentralização através das famigeradas e tradicionais dependências e pesos burocráticos. O espaço de autonomia dos serviços locais é um valor que deve ser constituído e salvaguardado.

Tendo como referência uma normativa nacional, assegurada pelo IGP, a cartografia e o cadastro são tarefas e serviços de carácter eminentemente local, exigem uma relação de proximidade quase em tempo real, por isso, tem todo o sentido que seja a Câmara Municipal a

entidade mais vocacionada para assegurar esta tarefa, com base numa normativa, de nível nacional, que assegure a uniformidade dos critérios e a compatibilidade dos sistemas.

O serviço de cartografia e cadastro municipal deve trabalhar e operar *on-line* com outros serviços públicos que dependem da base cadastral e que contribuem também para alimentar a sua base de dados: os serviços de finanças, no que diz respeito ao registo das matrizes fiscais dos prédios; e as conservatórias do registo predial, que tratam das respectivas cadernetas prediais. O alicerce do serviço público cadastral passaria pela criação da estrutura local articulada entre estas três entidades: Municípios, Ministério das Finanças e Ministério da Justiça.

A informação cadastral de base exige a criação de unidades de serviço local e permanente, com capacidade de processamento informático, operacionalidade de campo no domínio da topografia, secretariado próprio, arquivo organizado e uma direcção com formação especializada. Estas unidades de serviço devem estar directamente em contacto com os serviços de urbanismo e de informação geográfica dos Municípios, com as repartições de finanças e com as conservatórias da sua área de acção. O trabalho técnico podia ser objecto de observação, verificação e apoio por parte do IGP, o qual faria também a monitorização da disponibilização de toda a informação pela Internet.

A elaboração do cadastro deve ser concebida e conduzida como um processo evolutivo, feito por aproximações sucessivas, usando um sistema onde se possa partir de um cadastro geométrico rudimentar e, gradualmente, aferi-lo cartograficamente e enriquecê-lo e actualizá-lo com informação associada a cada um dos prédios à medida que esta vai sendo recebida. Este método contrasta com o da encomenda de uma base cadastral pontual, que se desactualizaria rapidamente por não ter sustentação local para a sua utilização e actualização em permanência. Também dificilmente asseguraria a unidade, compatibilidade e gestão do sistema a nível nacional, evitando a proliferação de cadastros avulsos.

Na perspectiva municipal, a qualidade da administração do território depende da informação cadastral, na sua base geométrica, associada a todos os outros factores necessários para a completa caracterização de cada prédio (rústico ou urbano), das prerrogativas, direitos e ónus que especificamente incidem sobre ele, e identificação do proprietário. O cadastro deve fazer o historial de cada prédio no que diz respeito às prerrogativas da propriedade, aos usos do solo, aos direitos de construção e utilização e às suas transacções por venda, herança, doação, expropriação ou outras formas de disponibilização como o arrendamento ou a concessão.

É importante atender-se ao carácter extremamente dinâmico do cadastro, o que implica que a sua elaboração nunca possa ser entendida como uma tarefa isolada no tempo, um trabalho

acabado e passível de ser encomendado e entregue de “chave na mão”. Pelo contrário, a estratégia que se recomenda deve ter em vista a criação de um serviço em operacionalidade contínua, que, numa fase inicial, pode, com vantagem, recorrer a ajudas externas para a instalação do sistema e para a elaboração do levantamento cadastral inicial, com base na informação acessível, mas a partir dessa base de arranque o sistema deve manter-se, assegurando a prestação quotidiana de um serviço eficiente.

O facto dos PDM (para já não falar nos PROT e no PNPOT) não se terem debruçado sobre a estrutura cadastral — em parte por não existir informação, mas também seguramente porque os problemas subjacentes são complexos e, porventura, incómodos — deu azo a uma total omissão de políticas relativamente à questão da divisão da propriedade nas diversas categorias de uso do solo. Os planos territoriais não trataram do problema do parcelamento agrícola e florestal, que, tacitamente, foi assumido como uma matéria melindrosa e, como tal, escamoteada. O reparcelamento urbano e mesmo a prática da perequação em planos urbanísticos também têm sido muito dificultados devido à ausência de informação cadastral devidamente organizada e actualizada.

A incipiência das políticas fundiárias que caracterizam o actual sistema de planeamento do território deve-se também ao facto de não haver conhecimento e consciência dos problemas onde se relacionam as prerrogativas da propriedade, os direitos de desenvolvimento constituídos para cada prédio, a dimensão, forma e localização das parcelas, e o conteúdo dos planos. Este quadro de relações só pode ser estudado e objectivado sobre uma base cadastral.

Por fim, merece também uma especial atenção a democratização e abertura deste serviço, o qual deve ter um carácter eminentemente público, com custos módicos e tarifados. Não seria aceitável que houvesse qualquer apropriação da informação cadastral, com enquadramentos numa perspectiva lucrativa, usando-a como fonte de receitas.

Capítulo XI. Notas Avulsas

A) A passagem da “jugada”, imposto inspirado no “*jugatio*” romano para a “décima militar”, é justamente considerada uma evolução no regime fiscal, na medida em que se atribui à “jugada” uma legitimação com base em direitos dominiais detidos pelo sujeito activo da cobrança que, assim sendo, não está a cobrar propriamente um imposto mas, mais propriamente, a cobrar uma renda alicerçada em direitos reais configurados no modelo da propriedade feudal. É pertinente determo-nos na análise e reflexão crítica da separação de direitos e de dependências que, para o mesmo prédio, se estabelecem no regime feudal entre o detentor do direito dominial, *O Senhor*, e o detentor do direito de utilização, *O Servo da Gleba*. A pertinência desta análise impõe-se quando um Estado forte e carente de receitas é tentado a configurar relações que historicamente ocorrem quando há um desequilíbrio na relação de forças entre as partes interessadas na apropriação do território sem a presença de instituições informadas e avançadas em princípios de justiça e de Direito Económico.

B) Que acontece aos proprietários de lotes de casas e mesmo de apartamentos em que o urbanizador não terminou as infraestruturas, tendo abandonado o empreendimento?

A nova legislação sobre as novas urbanizações particulares (*ver* Decreto Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, alterado pelo Decreto Lei n.º 177/2001, de 4 de Julho), veio retirar da esfera municipal a responsabilidade sobre as urbanizações particulares, contrariando o facto de estas corresponderem sempre à delegação de competências públicas municipais, colocando o ónus da acção perante o incumprimento do promotor da urbanização nas mãos dos compradores dos lotes. Note-se que a lei permite que o promotor venda os lotes logo após o seu registo nas finanças e no registo predial, desprezando o facto de as infraestruturas não estarem concluídas e recebidas pelo Município ou outras entidades competentes, aceitando mesmo que a venda dos lotes aconteça sem que as infraestruturas se tenham iniciado.

C) Não deixa de ser uma contradição do actual sistema do IMI penalizar os proprietários investidores e cumpridores dos seus deveres no que diz respeito à qualificação e conservação do património edificado, ao mesmo tempo que no contexto das políticas territoriais se pretende assegurar a disponibilização do solo para a sua função social. Está na ordem do dia a discussão dos instrumentos adequados para impor a correcta utilização do solo e desmotivar ou mesmo impedir a existência de prédios degradados e em estado

de abandono. Até que ponto é aceitável o agravamento do imposto sobre o património imobiliário para castigar ou simplesmente desmotivar os proprietários que mantêm os seus prédios em estado de degradação? A Teoria do Direito Fiscal sustenta que os instrumentos fiscais não devem ser utilizados para a aplicação de prémios ou de castigos marginais à função social estritamente contributiva do imposto.

D) Nas transacções imobiliárias, tendo as partes acordado um preço pelo imóvel e escriturado pelo valor da transacção, pode o imóvel ser sujeito a uma avaliação ou reavaliação do seu valor fiscal, conforme o caso, em sede de CIMI, sendo frequente que dessa avaliação ou reavaliação resulte um valor fiscal superior ao preço de mercado (preço da transacção).

Surpreendentemente, para efeitos de IR, o lucro (“mais-valias impróprias”) realizado pelo vendedor na transacção vai ser calculado não com base no preço de mercado lavrado na escritura mas com base no valor fiscal determinado pelo Código do IMI. A Administração Fiscal obriga o vendedor a contabilizar o lucro virtual, *maxime* presumido, resultante da avaliação ou reavaliação e, por conseguinte, a pagar IR sobre um alegado lucro que o contribuinte não nunca obteve de facto.

O contribuinte, para contestar ou reclamar da decisão da Administração Fiscal, terá que pagar ou prestar caução e abrir um processo de reclamação com o que tal tem de demorado, de dispendioso, de incómodo e de contencioso.

E) É urgente ajustar a fiscalidade em matéria de IMI e IMT às novas realidades do mercado da promoção e construção imobiliária, observando as suas relações de dependência com o sistema de financiamento, onde tem relevância a disciplina do crédito hipotecário e a capacidade de endividamento das famílias e das empresas.

F) No que diz respeito ao IMI, quando aplicado a prédios que figuram no activo de empresas que têm por objecto a sua venda ou a construção para venda, é necessário reconfigurar o seu enquadramento fiscal, nomeadamente o modelo dos prazos de não sujeição a IMI, que são actualmente muito reduzidos. O próprio modelo tributário destes bens não se ajusta à economia do território contemporânea, gerando uma instabilidade insustentabilidade no seio deste tipo de empresas.

G) Nos novos edifícios a data para o início da contagem dos diversos prazos relevantes para efeito de IMI deve ser sempre a data de obtenção da licença de utilização, independentemente da inscrição de prédio na matriz ter sido efectuada em data anterior.

H) A tributação dos prédios que estão na posse de empresas para revenda carece de um enquadramento próprio e diferente do actual, que não se afigura razoável.

- I) O cadastro e o valor das propriedades rústicas na sua quase totalidade estão muito desactualizados, reportando-se em grande parte a valores de 1913. O modelo previsto para a sua actualização não é praticável e quase não tem sentido na economia agrária contemporânea. Acontece ainda que em grande parte do território nacional, sobretudo no Centro e Norte, a propriedade rústica não está sequer cadastrada.
- J) Nas últimas décadas, em muitas regiões do país, o preço do solo rústico tem sido inflacionado por uma procura fora do uso e da lógica económica da exploração agrícola e florestal, o que cria grandes dificuldades aos empresários do sector agro-florestal que não conseguem assim competir no acesso à terra.
- K) Em resultado da contribuição autárquica Contribuição Autárquica, de 1988, e do código do IMI, de 2003, não se conhece qualquer caso de revisão do valor fiscal ou agravamento da colecta sobre os prédios rústicos. A delicadeza da questão justifica uma particular atenção sobre o ponto de vista social e, por razões políticas e financeiras, na esfera do sector agro-florestal.
- L) Deve ser dada particular atenção à determinação do valor fiscal em função da dimensão dos prédios rústicos e à parametrização das áreas das parcelas no contexto da dimensão da exploração a que pertencem, ponderando os custos e outros inconvenientes do parcelamento.
- M) Na audição da Confederação Nacional da Agricultura, o valor do solo agrícola estima-se que possa variar entre os 3.000€/hectare e os 6.000€/hectare. No que diz respeito aos terrenos florestais, o seu preço deve ser inferior a 2.000€/hectare.
- Estes valores de mercado podem servir de base para a determinação do valor de base territorial do solo de uso agrícola e do solo de uso florestal, o qual por sua vez seria tomado como valor fiscal.
- N) A incidência fiscal sobre os terrenos envolvidos em processo de urbanização, nomeadamente na passagem dos prédios rústicos para parcelas e lotes urbanos, foi particularmente agravada com a reforma fiscal de 2003, a ponto de ser unanimemente reconhecida uma sistemática falta de razoabilidade.
- O) A Associação Nacional de Proprietários contesta a interpretação da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro (Lei do Orçamento de Estado), quando esta não é clara ao não assumir explicitamente o carácter retroactivo da isenção da avaliação dos prédios herdados *mortis causa* para filhos ou cônjuges, criando uma situação de franca desigualdade.
- O art.º 15.º, n.º 8, do Regime Transitório do IMI (Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro) isenta de avaliação os imóveis transmitidos por herança para cônjuge ou

filhos, desde que a morte do autor da herança tenha ocorrido após 31 de Dezembro de 2008, colocando em situação de desigualdade as heranças ainda não declaradas de *de cujus* falecidos anteriormente a 1 de Janeiro de 2009.

- P) Para todos os efeitos, inclusive fiscais, as prerrogativas da propriedade devem corresponder aos direitos legalmente constituídos através de alvarás e licenças de urbanização, construção e utilização.

Na doutrina fiscal estabelecida, os prédios rústicos incluídos em manchas urbanizáveis, demarcadas em PDM, mantêm o seu estatuto de prédios rústicos, e só passam a ser urbanos depois de obtido o alvará de loteamento com efeitos registais dos respectivos lotes na Conservatória do Registo Predial e na Repartição de Finanças ou mediante licença de construção de edifícios com constituição de artigos urbanos.

Muitos proprietários, inadvertidamente e sem medirem as consequências do seu acto, principalmente em resultado do Código do IMI de 2003, aquando de transacções por venda ou por herança, no acto de procederem ao registo do prédio nas Finanças, questionados sobre se o prédio é rústico ou urbano, levados por um comportamento cúvido, caem na armadilha de optarem pelo uso urbano. Em resultado desta qualificação, os prédios rústicos são reavaliados como se fossem lotes para construção com os parâmetros máximos estabelecidos no PDM, o que dá valores fiscais e montantes de colecta exorbitantes. Atenda-se ao facto dos prédios não estarem nem poderem estar registados na Conservatória como terrenos para construção, o que só acontece após o levantamento das respectivas licenças.

Numa atitude de esclarecimento e de bom senso recomenda-se que todas as Repartições de Finanças procedam ao registo sempre em conformidade com a informação camarária dos direitos efectivamente constituídos e com o conteúdo da caderneta da Conservatória do Registo Predial. Todos os proprietários de prédios rústicos impropriamente classificados como urbanos em sede fiscal devem poder requerer a correcção de tal classificação, com as inerentes consequências quanto à determinação do valor fiscal. Existem Repartições de Finanças que têm procedido a esta correcção, à luz dos princípios da razoabilidade e de justiça.

- Q) A forma de cálculo actual do Valor Patrimonial Tributário cria grandes distorções, nomeadamente ao fazer incidir sobre o valor teórico de construção um factor de

localização cuja variação apresenta amplitude significativa (factor de localização varia de 0,4 a 3)³⁷⁰.

As unidades hoteleiras às quais já foi atribuído um novo Valor Patrimonial Tributário ao abrigo dos CIMT e CIMI, viram o valor do IMI aumentar, nalguns casos mais de 10 vezes, tornando-se este imposto um ónus difícil de suportar pelos resultados da operação hoteleira.

Certas isenções temporárias, principalmente aquelas que não estão directamente relacionadas com o investimento produtivo, são um factor de distorção da concorrência.

A determinação do Valor Patrimonial Tributário deveria ser neutral relativamente ao valor do investimento, devendo antes ter como base de incidência o valor do terreno com os respectivos direitos de construção (Valor de Base Territorial).

O Valor de Base Territorial nunca deveria exceder os seguintes valores:

- Área útil do hotel: 150€ a 200€/m² (essencialmente quartos e zonas públicas)³⁷¹
- Estacionamentos e áreas técnicas: 30€/m²
- Áreas complementares (jardins, etc.): 5€/m²

A taxa de imposto sobre o Valor de Base Territorial, calculado de acordo com os pressupostos identificados nos parágrafos anteriores, nunca deveria exceder 0,8% a 1%.

Relativamente ao IMT, dentro do princípio da igualdade e razoabilidade, este imposto apenas deveria aplicar-se ao acto da primeira transacção do imóvel, após a sua construção.

Assim, reafirmam-se os seguintes princípios quanto ao IMI e IMT:

- O IMI deve obedecer a critérios de igualdade e de razoabilidade;
- O IMI deve ser um imposto estável e previsível a longo prazo;
- Os planos territoriais devem incluir especificamente uma rubrica de “terrenos para hotelaria” e o valor por metro quadrado de área útil edificável (quartos e zonas públicas) nunca deverá exceder 200€, valor este que servirá de referência para o mercado;
- O IMT apenas deverá ser aplicado na primeira transacção do imóvel.

³⁷⁰ Esta consideração e as seguintes foram colhidas no documento, datado de 18 de Junho de 2009, que foi facultado pela Associação da Hotelaria de Portugal (AHP), cuja colaboração se agradece.

³⁷¹ Valor a variar em função da localização

- R) Todos os prédios de um concelho devem estar registados nos respectivos serviços de finanças e serem tributados em geral a favor do Município independentemente das titularidades dos imóveis poderem ser da propriedade de pessoas, individuais ou colectivas, com sede ou domiciliação em países ou regiões com regimes fiscais mais favoráveis. É pertinente encontrar-se uma forma de neutralizar a “deslocação da titularidade de imóveis”.
- S) É de toda a conveniência esclarecer o que são prédios rústicos, prédios urbanos e prédios mistos, assim como definir o estatuto dos solos urbanizáveis e precisar a forma e o momento da constituição do direito de urbanizar e do direito de construir. Estes conceitos devem ser unificados e comuns às disciplinas e linguagens do Urbanismo e do Direito.

Capítulo 12. A Tributação das Grandes Fortunas

1. A questão do enquadramento fiscal das grandes fortunas

Competitividade, Eficiência e Justiça do Sistema Fiscal é o tema dominante das questões tratadas pelos diferentes grupos de trabalho. Ao incluir o tema da tributação das grandes fortunas no âmbito da tributação do património, estamos a circunscrevê-lo ao espaço de actuação da administração fiscal num determinado território, quando sabemos que uma das fontes de iniquidade e injustiça fiscal reside em patrimónios sediados fora desse território de residentes e de não residentes. Emerge portanto desde logo uma questão prévia a todas as outras que é a questão da existência de “off-shores” e da tributação das fortunas neles sediadas. Sabemos bem que as sociedades constituídas em “off-shores” escapam em grande medida ao controlo das administrações fiscais e põem em risco a segurança do sistema financeiro e a própria segurança dos Estados e da Humanidade.

É um desafio para o Direito e para a Economia inovar nos instrumentos de regulação do sistema financeiro internacional, de modo a haver mais transparência e segurança na perspectiva dos interesses e valores de Estado e também mais garantias para a integridade patrimonial da propriedade privada.

Por outro lado, a economia portuguesa não gera actualmente poupança suficiente para a actividade económica (uma parte substancial dessa poupança está em paraísos fiscais) e precisa continuamente de se endividar para assegurar níveis de crescimento económico mínimos e ainda insuficientes para assegurar o pleno emprego.

Para se poder assegurar uma base concorrencial entre os países, em matéria fiscal, transparente e aceitável à luz dos princípios de justiça em Direito Internacional, são necessárias regras que façam respeitar princípios tributários elementares, tais como travar o passo ao “*dumping*” fiscal e assegurar o controlo e a identificação dos depositantes, sem confundir a descrição, que faz parte da qualidade de um serviço bancário, com secretismo, que possa ser utilizado para encobrir práticas e comportamentos ilícitos ou simplesmente incorrectos.

A tributação especial de grandes fortunas teria um efeito imediato de fuga (em capitais e bens móveis) e alienação de patrimónios em bens imóveis numa economia aberta e

globalizada. O país perderia atractividade e competitividade, ou seja, empobreceria ainda mais.

Portugal não pode afastar-se das políticas fiscais globais da União Europeia e deve evitar situações que induzam perda de competitividade e fuga de capitais. Cabem aqui por excelência os depósitos em numerário ou divisas cujo sistema de tributação é próximo nos países integrados no espaço do sistema financeiro único europeu, bem como as carteiras de títulos, acções ou obrigações e outros títulos, transaccionáveis ou não, em mercados financeiros cujo tratamento fiscal é duma extraordinária delicadeza em economias de mercado. Um sistema de tributação destes activos que se afastasse dos modelos da União Europeia induziria perda instantânea de capitais e, no quadro actual do sistema financeiro, poderia conduzir ao seu colapso.

No que se refere a fortunas em dinheiro vivo, obras de arte, jóias e outros bens móveis, cuja posse em geral não é objecto de registo, será sempre muito difícil a sua identificação, quanto mais a sua valorização.

No caso do dinheiro vivo, muitas vezes ligado a actividades criminosas e à economia paralela, este circula das mais diversas formas, muitas vezes depositado em contas nos cofres do sistema financeiro, e haverá quantias significativas que circulam à margem deste sistema. O mesmo acontece com jóias e obras de arte, também guardadas em serviços de custódia de instituições financeiras ou não.

No actual contexto de crise económica profunda, há duas linhas de referência para a tributação de grandes fortunas: uma *anglo-saxónica* que se orienta para a tributação do rendimento, positiva (agravamento de impostos sobre o rendimento) ou negativa (redução de benefícios fiscais); e outra, de inspiração francesa, pretende reintroduzir um imposto de solidariedade sobre a fortuna de pessoas físicas, detendo um património líquido superior a 790.000€, à data de 1 de Janeiro de 2009. Este imposto foi introduzido por André Maurois (também em contexto de crise económica), suprimido em 1987 por Jacques Chirac e mais tarde reintroduzido. Este exemplo francês não tem tido, aceitação na generalidade dos países.

A linha dominante é, neste momento, a *anglo saxónica*, com um agravamento do imposto sobre o rendimento, das pessoas singulares, acima de 150 000 libras, seguindo, aliás, a tradição escandinava em que se tributa o rendimento das pessoas singulares com taxas mais elevadas, como, por exemplo, na Suécia, onde a taxa máxima de IRS é de 58,8%.

Se, numa perspectiva absurda de economia fechada, quiséssemos determinar o que são grandes fortunas, encontraríamos mesmo assim grandes dificuldades, uma vez que o património que as constitui já é em boa parte objecto de tributação, quer em sede de impostos sobre o rendimento, quer em sede de tributação do património já existente, gerando facilmente fenómenos de dupla tributação.

Fica de fora um amplo domínio de isenções fiscais em sede de tributação do património que, de certo modo, constitui uma forma de subsidiação deslocada e desigual de proprietários, muitas vezes detentores de fortunas, e que importa corrigir.

A melhor política neste domínio será a de trabalhar na eficiência do aparelho fiscal, com critérios de justiça, de razoabilidade e de confiança, tendo por objectivo não tanto tributar diferenciadamente as fortunas mas, em 1.º lugar, atrair as fortunas de residentes sediadas fora do território nacional. Em 2.º lugar, criar uma política activa de atrair grandes fortunas de não residentes que por motivos de segurança, de confiança e de algum conforto fiscal se queiram abrigar, como é exemplo paradigmático o caso de Calouste Gulbenkian.

1.2 Tipos de bens que podem integrar uma “grande fortuna”

Quais os critérios aceitáveis para definir o que é uma grande fortuna? Para além da grandeza do valor dos bens possuídos, é importante a sua tipificação, para se compreender e diferenciar a contextualização social e geográfica das fortunas e as responsabilidades e direitos dos seus detentores.

Numa primeira abordagem, diferenciam-se os seguintes tipos de bens que suportam uma fortuna:

1. Títulos de empresas — Estamos perante accionistas que aplicaram e disponibilizaram o seu capital para sustentar estruturas empresariais, integradas no sistema produtivo, que são suporte ao emprego e ao desenvolvimento sócio-económico, gerando riqueza e receitas fiscais em cadeia.

Não se justifica um tratamento fiscal diferenciado ou progressivo para agravar a tributação em função da quantidade de acções detidas por uma pessoa. Note-se que este tipo de fortunas são muito dinâmicas e de elevado risco.

A concentração do poder dos accionistas em sectores e empresas estratégicas deve merecer uma atenção, não tanto fiscal, mas essencialmente política, no sentido de manter equilíbrios no sistema de concorrência do mercado e de evitar a formação de poderes monopolistas e fenómenos de cartelização.

Sob o ponto de vista estritamente fiscal, o Estado pode ser levado a beneficiar de receitas acrescidas quando concessiona ou simplesmente transfere a prestação de serviços públicos para o sector privado, passando a beneficiar de receitas fiscais significativas sobre os lucros dessas empresas, quando não teria tais receitas se esses serviços fossem prestados na estrita esfera de serviço público, a preços tarifados.

As carteiras de títulos de empresas (acções ou obrigações) ou de dívida pública encontram-se depositadas no sistema financeiro, na ordem interna ou externas, sendo livremente transaccionados em mercados de capitais, de forma desmaterializada. Constituem activos financeiros com peso muito significativo nos balanços de instituições financeiras e de outras pessoas colectivas e também particulares, transaccionáveis em mercados primários e secundários, de valor muito volátil relativo aos riscos inerentes ao funcionamento dos mercados financeiros e da economia.

Especialmente as acções, títulos representativos de capital de sociedades anónimas, estão sujeitas a riscos de mercado muito elevados com valor patrimonial muito variável. Quando transaccionadas, as acções individualmente consideradas, devem ser tributadas em sede de mais-valias, caso tenham obtido valorização; sublinhe-se que as transacções de acções realizadas pelo mesmo investidor, com menos-valias, não encontram compensação fiscal no perímetro da carteira de acções desse investidor.

Por outro lado, os títulos representativos do capital das empresas representam em boa medida a capacidade empreendedora duma economia, dum país, como as patentes representam a capacidade inventiva e inovadora desse país e dessa economia, criando riqueza, emprego e receita fiscal.

Qualquer forma de tributação destes títulos, que já são tributados em sede de impostos sobre o rendimento (dividendos), como sobre as transacções (mais-valias), não só introduziria entropia económica, desincentivando a livre iniciativa, como iniquidade fiscal face a outras formas representativas de capital (quotas, prestações especiais de capital) não cotadas em mercados financeiros ou pertencentes a

residentes mas depositadas em paraísos fiscais, onde têm gozado não só de vantagens fiscais como de falta de transparência.

2. Fortunas em dinheiro — Não é de esperar que as grandes fortunas se conservem numa única moeda e, se o fizerem, certamente estarão em depósitos a prazo, que pagam as taxas liberatórias, não havendo razão para criar aqui qualquer progressividade em função dos montantes, sob pena de se afectar a competitividade fiscal do país, e penalizar o mérito da poupança.

O dinheiro depositado em bancos, em contas à ordem ou a prazo e em outras instituições financeiras sob diferentes formas de poupança (contas de poupança de residentes e não residentes, PPR, etc.), representa o sangue que corre nas veias da economia e já é objecto de tributação com taxas liberatórias proporcionais. Essa é a prática corrente na União Europeia e no resto do mundo, cujas economias já sofrem a concorrência dos paraísos fiscais.

Qualquer tentativa de alterar a forma de tributação existente, introduzindo, por exemplo, critérios de progressividade em função dos montantes, teria um efeito instantâneo sobre a poupança interna e externa, afastando capitais do sistema financeiro e da economia do país, que actualmente, para funcionar, já precisa de elevados níveis de endividamento privado e público, que neste momento já é cerca do dobro da poupança interna.

3. Obras de arte, jóias e outros bens móveis cuja posse não é objecto de registo —

Nestes casos pressupõe-se que a colecção de peças é não só de grande valor económico mas também cultural e recomenda-se que o Estado ofereça aos seus proprietários condições de garantia, de conforto e de segurança de modo a que esse património seja conservado no país. Aqui os museus nacionais deveriam ser habilitados para prestar serviços de custódia convidativos, para que os proprietários dessas grandes fortunas guardassem as suas colecções no país, nesses museus, facultando a possibilidade de exporem as peças. Não se recomenda qualquer tipo de imposto estático sobre este bens. Quando alguma peça destas colecções é vendida, em leilões ou outras instâncias, paga um imposto sobre o valor da transacção.

No caso das obras de arte objecto de exposição em museus ou galerias, não têm apenas valor económico e cultural; no dia em que se tentasse criar um imposto especial sobre este tipo de património ele sairia do território, com danos para a

economia e a cultura do país. A transacção de colecções ou peças de colecções já é objecto de tributação aquando da sua transacção em leilões, lojas ou galerias.

Uma política de desenvolvimento cultural deve seguir uma via de conservação e atracção desse tipo de património, oferecendo condições de garantia de protecção, conforto e segurança. Seria bom para a economia do país que os proprietários de obras de arte, particularmente de grandes colecções, encontrassem nos museus nacionais condições especiais, competitivas, quer de custódia, quer de exposição e transacção.

4. Fortuna em propriedade imobiliária — Há que distinguir os prédios rústicos, que têm um valor relativamente reduzido, dos prédios urbanos. Em qualquer dos casos, estamos perante bens muito expostos e fortemente dependentes de economias territoriais que vêm fragilizando as prerrogativas da propriedade imobiliária. Pondo de lado as patologias associadas aos fenómenos de especulação fundiária, que se devem, em grande parte, ao facto de não haver identificação, parametrização e distribuição de mais-valias simples, a propriedade imobiliária em si, é, cada vez menos, um suporte para grandes fortunas. Note-se que um prédio rústico de uso florestal, em solo limpo, com, por exemplo, 1000 hectares, tem um valor patrimonial da ordem dos 3 milhões de euros, o que está longe de configurar uma grande fortuna. Para que grandes extensões de terra sejam o suporte de grandes fortunas é necessário que estejam integradas em explorações agrícolas e florestais, com bens de produção, numa estrutura empresarial, o que nos remete para o ponto 1. No que se refere à propriedade imobiliária, já se concluiu noutros pontos deste trabalho pela excessiva tributação dos prédios urbanos em geral em sede de tributação do património, designadamente os que se encontram afectos à habitação, tributados por critérios de mercado, quando não estão no mercado, e se destinam a suprir uma função social de habitar, que corresponde a uma necessidade básica e é assumida constitucionalmente como um direito fundamental.

Em qualquer caso, há que distinguir os prédios rústicos de valor relativamente reduzido dos prédios urbanos muito expostos e fortemente dependentes de economias territoriais que vêm fragilizando as prerrogativas da propriedade e do investimento imobiliários. A propriedade rústica é cada vez menos representativa de grande fortuna. Uma exploração agrícola ou florestal com centenas de hectares ou uma exploração florestal com milhares de hectares não representam por si uma

grande fortuna, na medida em que o solo constitui um bem de produção com valores fundiários baixos se considerarmos que o uso do solo está estabilizado sem quaisquer expectativas de alterações para um uso de carácter urbano.

As grandes extensões de terra integradas em explorações agrícolas e florestais incluem-se na actividade produtiva do país, em estruturas empresariais, tributadas em sede de impostos sobre as sociedades. Um imposto especial sobre o património fundiário iria desincentivar a já escassa actividade produtiva agrícola silvícola e pecuária do país.

1.3 Conclusão

A título conclusivo e considerando que as grandes fortunas são uma excepção e não uma regra, recomenda-se que o Estado adopte uma política casuística tendo como referência exemplar o caso da Fundação Calouste Gulbenkian. O objectivo, à partida, não deve ser o de fazer uma discriminação negativa das grandes fortunas, actuando com o fim de as penalizar fiscalmente, mas, pelo contrário, o legislador deve criar instrumentos para que o país possa atrair e acolher as grandes fortunas integrando-as no espaço económico nacional, de uma forma inteligente, com benefício para ambas as partes, para a comunidade nacional e para o proprietário.

É importante notar que só quatro países no mundo têm um imposto específico sobre a “fortuna”, a pagar por pessoas que detenham um património líquido superior a um determinado valor calculado em moeda (em França o imposto incide com as pessoas com um património superior a 790.000€, o que não é propriamente uma grande fortuna, correspondendo mais, na realidade, ao resultado das poupanças acumuladas muitas vezes ao longo de várias gerações da classe média. O imposto é anual e o procedimento é declarativo e autoliquidado).

Como facilmente se compreende, as pessoas de maiores posses e com património mobiliário podem, no actual quadro de uma economia globalizada, deslocar legalmente o seu património para domínios fiscais que não pratiquem este tipo de tributação. É, portanto, de crer que este “imposto de solidariedade sobre a fortuna” seja fiscal e socialmente contraproducente, tendo como resultado a diminuição das receitas fiscais e a fragilização das classes médias e da riqueza nacional.

As grandes fortunas são uma excepção e cada uma tem singularidades tais que justificam um tratamento político de Estado casuístico, não se compadecendo com uma lei geral.

Note-se que todo o património exposto e declarado — com excepção dos depósitos à ordem — está, praticamente todo ele, sujeito a tributação. O património imobiliário paga IMI, IMT, Imposto de Selo e imposto sobre mais-valias impróprias; os depósitos a prazo pagam taxas liberatórias; as acções de empresas cotadas na bolsa, quando estas geram “mais-valias”, esses ganhos são tributados. Portanto, em boa verdade, todo o património está sujeito a impostos, o que implica que a criação de um novo imposto especial sobre as “fortunas” incorra fatalmente em vício de dupla tributação, violando um princípio importante da ética fiscal.

Em França o imposto exclui jóias, obras de arte e antiguidades, numa atitude pragmática que mais não faz do que sujeitar-se ao facto de ser quase impossível controlar a propriedade destes bens. No entanto, estes são os únicos bens que actualmente podem corporizar grandes fortunas e que escapam ao controlo de registo e ao fisco, ficando prudentemente fora do critério de avaliação da “fortuna”, o que também demonstra a fragilidade e contradição do imposto em questão.