

SEMINÁRIO NACIONAL DA APEMIP – SIL 2012

APONTAMENTOS SOBRE A TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO

Professor Doutor Sidónio Pardal

Comunicação

1. À excepção dos bens imobiliários, a restante propriedade, em si, enquanto riqueza amealhada resultante de ganhos que em momento próprio já foram objecto de tributação, não paga impostos pela sua posse estática. O que legitima um imposto sobre a propriedade é o seu rendimento real ou presumido com elevada probabilidade de ocorrência. Assim, a antiga contribuição predial adoptava como base de incidência o valor de rendimento do prédio e, portanto, o imposto tinha um sentido em correspondência com a economia real.
2. A passagem da contribuição predial para a contribuição Autárquica em 1988 e a reforma de 2003 que criou o IMI e o IMT caracteriza-se pelo abandono do valor de rendimento, real ou presumido com elevado grau de probabilidade, do prédio como referência para a determinação do valor fiscal para adoptar como base de incidência do imposto um novo conceito de “valor patrimonial tributário”, tendo como referência um, impropriamente suposto, “valor de mercado”. Estas reformas não conseguiram corrigir as situações de desigualdade flagrante, nem o controlo de valores da colecta dentro de padrões de razoabilidade e de justiça;
3. Aquando da reforma fiscal de 1988, com a adopção do modelo de imposto único sobre o rendimento, colocou-se o problema do tratamento do imposto sobre o património imobiliário que de algum modo tinha como referência o rendimento e a receita das rendas cobradas pelos senhorios, surgindo aqui um problema de dupla tributação. Seria lógico e justo que o senhorio pudesse optar entre pagar IR sobre as rendas ou contribuição predial sobre o valor do prédio com base na capitalização do rendimento. O legislador confrontou-se na altura com um problema político tão simples como o facto do IR reverter para os cofres do Estado e a contribuição predial reverter para os municípios. Perante este “conflito de interesses” optou por manter a dupla tributação no caso dos prédios arrendados. Mudou-se o nome à contribuição predial, que passou a ser designada de contribuição autárquica e tomou-se como base de incidência, não mais o valor de rendimento capitalizado, mas um novo conceito abstruso de “valor patrimonial tributário” presumido unilateralmente pelo Estado.

4. A reforma da tributação do património de 2003 labora sobre este erro de base e agrava-o, passando a usar o conceito de “valor patrimonial tributário”, de cuja aplicação chegam a resultar valores fiscais superiores aos preços do mercado. Em boa verdade, os critérios de avaliação do IMI nada têm a ver com a disciplina e com a deontologia a que obedece a avaliação de mercado. Só têm valor de mercado os prédios que estão efectivamente à venda de boa-fé. Quando a maior parte dos prédios estão em utilização e não estão à venda não tem sentido atribuir a esse conjunto global um valor fictício, invocando de forma deslocada e abusiva o conceito de “valor de mercado”, o qual é formado na relação entre procura e oferta efectivas sobre os prédios que estão efectivamente à venda para uma procura realmente interessada. Este novo regime fiscal consubstancia uma alteração profunda e estrutural com graves repercussões no estatuto do direito da propriedade, expondo-a a uma degenerescência de inspiração feudal, porquanto o Estado fica com um poder quase arbitrário de determinação dos critérios de valor fiscal e da fixação da carga fiscal. Quando o montante da colecta sobre um prédio ultrapassa os limiares da razoabilidade a que deve obedecer o imposto, desprezando qualquer relação entre o rendimento do prédio, como factor de sustentação da capacidade contributiva do proprietário, para simplesmente impor uma cobrança anual em dinheiro, convenhamos que o Estado se está a apossar de direitos dominiais sobre o prédio. Ora, esta atitude viola um dos princípios consagrados no Direito moderno que consiste em manter unidos, nas prerrogativas da propriedade privada, o direito dominial e o direito de utilização. O Estado assume de facto um direito dominial, de *land lord*, deixando ao proprietário, reduzido ao estatuto de *servo da gleba*, o direito de utilização de forma compulsiva, agrilhoando-o à obrigação de gerar receita para pagar em dinheiro um montante que sai da banda da razoabilidade de um imposto para entrar no domínio de uma renda e daí o carácter feudal desta situação.

5. As incongruências, o carácter ficcional dos conceitos e a falta de lógica que informa os critérios de avaliação unilateralmente presumida por parte do Estado expõem a propriedade a um abuso fiscal sistémico que se torna cada vez mais evidente e gravosa para o contribuinte.

6. Tendo-se escamoteado a importância determinante do rendimento na legitimação deste imposto, tornou-se simplista e fácil aplicá-lo de forma cega e extensiva a todos os prédios, mesmo àqueles que se encontram em processo de transformação, seja de urbanização ou de construção, e que não reúnem ainda as condições para poderem proporcionar qualquer rendimento. Esta questão é por demais relevante porquanto medeiam muitos anos entre a constituição notarial e fiscal de um lote urbano e a conclusão da urbanização e da construção a partir da

qual o prédio reúne as condições passíveis de gerar rendimento real ou presumível com elevada probabilidade de ocorrência para poder legitimar a capacidade contributiva do proprietária e a cobrança do respectivo imposto.

7. Outra situação também delicada é a dos prédios que, em si, são, de uma forma explícita, meios de produção de uma actividade empresarial, como é o caso dos hotéis, cujos resultados estão sujeitos a imposto sobre o rendimento. O valor fiscal destes prédios não deve ser influenciado pelo investimento produtivo feito na qualificação arquitectónica do edifício, devendo cingir-se ao valor de base territorial. No final dos anos 90 houve o compromisso consensual de se acabar com a sisa, «o imposto mais estúpido do mundo», e pretendia-se uma actualização e aperfeiçoamento da contribuição autárquica que seria suficiente para compensar a concomitante perda de receita devida à extinção da sisa. Hoje deparamo-nos com uma realidade em que sisa apenas mudou de nome para IMT e as receitas deste imposto, somadas às do IML, mais do que duplicaram e não param de crescer de uma forma que não atende a princípios de justiça, de proporcionalidade e de razoabilidade. Acresce ainda que a aplicação do bizarro modelo de avaliação e de reavaliação têm incidido, por opção política expressa da lei, exclusivamente sobre os prédios urbanos, deixando de fora os prédios rústicos, o que se afigura inconstitucional por violação flagrante do princípio da igualdade.

8. A tributação do património imobiliário exige uma atenção no sentido de manter o imposto dentro dos valores claramente associados ao valor de rendimento do prédio, sob pena de ferir as prerrogativas da propriedade privada através de uma expropriação dissimulada do direito dominial, colocando o proprietário numa situação de “utilizador forçado” e sendo obrigado a pagar, independentemente de auferir ou não rendimento e com uma determinação da colecta desligada do rendimento;

9. No cálculo do valor de um prédio, o factor localização reflecte-se, logicamente, apenas sob o valor do terreno, que se torna mais valioso nos lugares de maior centralidade. A localização não tem praticamente reflexos sobre o custo da construção e, a ter, trabalha numa lógica inversa, isto é, quanto mais periférica é a construção relativamente aos aglomerados urbanos maior é o seu custo devido à falta de apoio logístico. Daí que o actual regime do IML incorre num erro grosseiro ao aplicar o factor localização, que varia entre 0.4 e 3, ao custo da construção, quando deveria aplicá-lo apenas ao valor do terreno. Por outro lado, a depreciação, com o tempo (factor de vetustez), devia ser aplicada apenas à construção, pois só esta em princípio se desvaloriza com o tempo, cerca de 2,5% ao ano. O valor do terreno, normalmente, não sofre depreciação com o tempo. Estes equívocos são responsáveis pelo descontrolo e discrepância dos valores resultantes do critério de avaliação adoptado

pelo regime de 2003. A tributação dos prédios arrendados carece de uma atenção especial de modo a assegurar uma correspondência efectiva entre o valor locativo e o valor fiscal, podendo estes serem sempre objecto de aferição de modo a evitar situações em que o proprietário paga mais de IMI do que aquilo que recebe das rendas. O sistema devia estar sempre aberto a correcções de modo a acolher a verdade, no que respeita às características e situação económica do prédio.

10 . Em boa verdade o considerado “valor patrimonial tributário” não corresponde ao “valor de mercado”, porque só têm valor de mercado os prédios que efectivamente e de boa-fé estão à venda. Acontece que a grande maioria dos prédios do parque imobiliário estão ocupados por famílias que neles habitam ou com actividades económicas em laboração e não se encontram à venda. Haveria ainda que considerar os efeitos perversos do comportamento do mercado num contexto extremamente volátil, entre o especulativo e o depreciativo. O valor determinado pelo método de avaliação do IMI continua a ser fortemente subjectivo e marginal à lógica da economia e da razoabilidade fiscal, na medida em que depende do critério pessoal dos técnicos, que fazem o zonamento e ponderam os diversos coeficientes minorativos e majorativos com particular destaque para o da localização e que apreciam as reclamações, sem uma doutrina estruturada.

11 . Seria particularmente seguro e útil adoptar como base de incidência fiscal o valor de base territorial, isto é, o valor do prédio indexado ao solo, abstraindo das construções, das benfeitorias nele edificadas e considerando fundamentalmente a área da parcela, a localização, os usos e utilizações autorizados e os direitos de construção constituídos. Este valor, com propriedade, poderia ser presumido e assumido como indicativo para o mercado, informando uma política de solos reguladora da segmentação do mercado fundiário, em sede do planeamento do território. Teríamos assim um valor de referência para disciplinar o valor do solo com a dupla vantagem de poder ser utilizado de forma construtiva como valor fiscal com um pertinente sentido económico, prestando uma informação esclarecedora e avisada aos agentes do mercado sobre o valor justo a defender e sustentar no âmbito das políticas de solos e dos planos territoriais. Actualmente o IMI mais o IMT constituem uma fonte de receita importante das Autarquias e, observando a equação destes impostos face à realidade dos cerca de 18.5 milhões de prédios existentes no País, podemos sustentar que é possível eliminar o IMT e criar um modelo de IMI com valores de colecta significativamente reduzido para os que estão a pagar muito e justamente actualizada e equilibrada para aqueles que não pagam nada ou quase nada. O resultado fiscal seria uma receita estática que corresponderia à globalidade dos impostos sobre o património obtidos em 2007. Lembremo-nos que a SISA foi

unanimemente adjectivada como o imposto “mais estúpido do mundo” e reconhecida a necessidade da sua extinção para dar fluidez ao mercado e facilitar a mobilidade das famílias e das empresas.

Resumo/Abstract

1. As circunstâncias actuais da propriedade privada de imóveis.

É um bem exposto à tributação e dependente de um sistema de redes, administradas em regime de monopólio natural, o que justifica um especial cuidado na defesa das prerrogativas da propriedade privada. A propriedade está desprotegida e exposta a conceitos que violam a lógica da economia e do direito.

The current circumstances of privately owned properties. It is a good exposed to taxation and dependent on a network system, managed in natural monopoly system, justifying special care in protecting the prerogatives of private property. The property is unprotected and exposed to concepts that violate the logic of economics and law.

2. O Sistema de Planeamento do Território.

O sistema de planeamento do território vigente contribuiu estruturalmente para criar uma ilusão de crescimento ilimitado e ocultar sinais de desequilíbrio entre a oferta e a procura, assim como dos valores sobreavaliados do solo. Os custos de contexto decorrentes do peso do procedimento administrativo, das irracionalidades burocráticas e conceptuais, atrasam e bloqueiam o desenvolvimento de empreendimentos, para os quais há investimento e procura.

The Territorial Planning System. The territorial planning system in operation contributed structurally to create an illusion of unlimited growth, and hide signs of imbalance between supply and demand as well as the land overrated values. The context costs arising from the weight of the administrative procedure, from the conceptual and bureaucratic irrationalities, delay and block the development of enterprises, for which there is demand and investment.

3. As Urbanizações Inacabadas.

Há milhares de proprietários de lotes, muitos deles edificadas, que têm o registo da sua propriedade em regime provisório dependente do acabamento das infraestruturas e da sua recepção definitiva pelo Município.

The Unfinished Housing Estate. There are thousands of owners of plots, many of them built, having to register their property in transitional regime dependent on finishing the infrastructure and its final acceptance by the Municipality.

4. Excedentes Imobiliários de Produtos Inacabados.

Os proprietários de lotes, configurados com tipologias e áreas de construção excedentárias estão numa situação económica e fiscal insustentável, a precisar de uma ajuda em tempo útil e com soluções praticáveis.

Real Estate Surplus of Unfinished Products

The owners of plots, configured with surplus typologies and construction areas are in fiscal and economic unsustainable situation, needing help in time with practicable solutions.

5. Só tem valor de mercado o que está efectivamente à venda de boa-fé.

É abusivo presumir um valor de mercado para um prédio que não está à venda e é absurdo fazê-lo para o conjunto universal dos prédios.

Only has a market value what is actually for sale.

It is abusive to assume a market value for a building that is not for sale and it is absurd to make it to the universal set of buildings.

6. Os prédios que constituem em si um bem de produção como é o caso das indústrias, da hotelaria e das explorações agrícolas e florestais ou outras estruturas empresariais, onde se cria riqueza tributada em sede de imposto sobre o rendimento, deveriam ter uma fiscalidade própria, já que nestes casos a aplicação do IMI enferma de uma dupla tributação.

Seria nestes casos razoável admitir uma relação compensatória entre o IRC efectivamente pago e o IMI.

The plots that are per se a production good, such as industries, hotels, agriculture, forestry and other business structures, which creates wealth taxed by income tax, should have should have a tax system itself, since in these cases the application of real estate municipal tax results in double taxation.

It would be reasonable to assume that in these cases, a relationship of compensation between the income tax actually paid and the real estate municipal tax.

7. O IMT mais do que duplicou relativamente à SISA, o que é surpreendente se nos lembrarmos da intenção unanimemente partilhada de acabar com este imposto, considerado “o imposto mais estúpido do mundo”.

The real estate municipal tax more than doubled compared to the old transaction tax, which is surprising when we remember the unanimously shared intention of ending this tax, considered "the dumbest tax in the world."