

Universidades Lusíada

Brito, Márcia Gisela Ferreira de

A tributação do património predial

<http://hdl.handle.net/11067/2591>

Metadados

Data de Publicação

2016

Resumo

A presente dissertação visa explorar a tributação do património, especialmente o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), tema este bastante falado atualmente. Desta feita, realizamos uma viagem histórica para melhor compreendermos a sua origem, passando por diversos avanços e recuos, chegando finalmente à definição do conceito. Analisamos detalhadamente todas as modificações implementadas com a reforma do património, ou seja, quais foram as principais linhas de força de reformulação que a ref...

Abstract: The following dissertation aims to explore the patrimony taxation, especially the tax known as the Municipal Property Tax, a topic that is quite spoken nowadays. We start this work by making a historic journey so we can understand better the origin of this tax that has been through many advances and step backs until it finally reached is correct concept definition. We also analyze in detail all the changes implemented with the patrimony reform where we were able to see the new cha...

Palavras Chave

Direito, Direito fiscal, Imóveis, Impostos, Tributação do património, Reforma, Valor patrimonial tributário

Tipo

masterThesis

Revisão de Pares

Não

Coleções

[ULP-FD] Dissertações

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-23T15:53:13Z com informação proveniente do Repositório



UNIVERSIDADE LUSÍADA – NORTE (PORTO)

A TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO PREDIAL

Márcia Gisela Ferreira de Brito

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre

Porto, 2016



UNIVERSIDADE LUSÍADA – NORTE (PORTO)

A TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO PREDIAL

Márcia Gisela Ferreira de Brito

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Direito,
sob a orientação do Professor Doutor Manuel Carlos Lopes Porto

Porto, 2016

Agradecimentos

Não poderia terminar esta etapa da minha vida sem expressar o meu reconhecimento e sincero agradecimento a todos aqueles que tornaram possível a concretização deste meu percurso.

Em primeiro lugar, agradeço aos meus pais e irmão pelo apoio incondicional que me prestaram nos bons e menos bons momentos.

Em segundo lugar, agradeço ao Ilustre Professor Doutor Manuel Lopes Porto, por ter aceite fazer parte deste meu projeto e pela sua disponibilidade sempre prestada e pelo apoio e orientação.

Por último, mas não menos importante, agradeço ao meu namorado e à minha amiga Ana por todo apoio e compreensão.

Sem os mesmos, a realização deste projeto não seria possível.

Obrigada!

Índice

Agradecimentos	I
Índice	II
Resumo	V
Abstract.....	VI
Palavras-chave	VII
Lista de abreviaturas e siglas	VIII
Introdução	1
1. Evolução histórica do Estado fiscal Português:	2
1.1 O surgimento do Estado fiscal	2
1.2 A fiscalidade do antigo regime	4
1.3 A fiscalidade do regime liberal.....	6
1.4 A fiscalidade do séc. XX	7
1.5 A fiscalidade do séc. XXI.....	10
2. Breve alusão ao conceito de imposto.....	12
3. A tributação do património	14
3.1 A contribuição predial	15
3.2 A contribuição autárquica.....	17
3.2.1 Traços gerais da CA, nomeadamente: isenções, taxas, liquidação, etc...	19
3.2.2 O valor patrimonial dos prédios na CA	21
4. Motivos que levaram à reforma fiscal, em particular no que diz respeito à CA .	24
4.1 Princípios gerais em que se baseia a reforma da tributação do património...	27
4.1.1 Princípio da objetividade e clareza no sistema de avaliações.....	27
4.1.2 Princípio do valor de mercado dos imóveis urbanos	28
4.1.3 Princípio da renovação constante dos valores patrimoniais	29
4.1.4 Princípio da universalidade do valor patrimonial tributário	29
4.1.5 Princípio do gradualismo.....	30
5. Principais inovações do IMI comparativamente com o sistema anteriormente em vigor.....	33
6. IMI: considerações gerais	38
6.1 Justificação para a existência do IMI.....	39
6.2 Conceito e tipos de prédios.....	41

6.3 Taxas, liquidação e pagamento do IMI.....	43
6.4 Matrizes prediais.....	45
6.5 Isenções.....	46
6.5.1 Isenções mais detalhadas dos imóveis.....	47
7. O novo sistema de avaliações dos imóveis urbanos	54
7.1 Os coeficientes macro, de enquadramento ou de contexto.....	57
7.1.1 O valor base (vc).....	57
7.1.2 O coeficiente de localização (cl).....	59
7.1.2.1 Os diversos modelos de zonamento.....	60
7.1.2.2 A determinação do coeficiente de localização.....	61
7.1.2.3 Os peritos locais.....	61
7.1.2.4 Os peritos regionais.....	62
7.1.2.5 A CNAPU.....	62
7.2 Os coeficientes específicos ou individuais	64
7.2.1 A área (A)	64
7.2.1.1 A área bruta privativa (Aa).....	63
7.2.1.2 A área bruta dependente (Ab).....	64
7.2.1.3 A área do terreno livre (Ac).....	65
7.2.1.4 A área do terreno excedente (Ad).....	65
7.2.1.5 O coeficiente de ajustamento de áreas (Caj).....	65
7.3 O coeficiente de afetação (Ca).....	67
7.4 O coeficiente de qualidade e conforto (Cq).....	69
7.5 O coeficiente de vetustez (Cv).....	70
7.6 A segunda avaliação de prédios urbanos	71
8. A avaliação de terrenos para construção.....	73
8.1 O valor patrimonial tributário dos terrenos para construção	74
9. A avaliação/o valor patrimonial dos prédios da espécie “outros”	76
10. A renovação de valores patrimoniais dos prédios já inscritos nas matrizes prediais	77
10.1 Renovação dos valores patrimoniais dos prédios não arrendados através do coeficiente de correção monetária	78
10.2 Sistema de atualização dos valores patrimoniais.....	78
10.2.1 Prédios que nunca estiveram arrendados desde 1970.....	79

10.2.2 Prédios arrendados entre 1 de janeiro de 1970 e 31 de dezembro de 1988	80
11. Prédios que se encontravam arrendados em 2003, atualização dos valores patrimoniais	82
11.1 Requisitos de aplicação do regime especial.....	82
12. A Reforma do arrendamento urbano de 2006/atualização de valores patrimoniais	84
13. A reforma do arrendamento urbano de 2012/atualização dos valores patrimoniais	89
14. A relevância do sistema de avaliações dos prédios urbanos do IMI	92
15. Apreciação crítica às modificações que se implementaram com reforma da tributação do património.....	93
16. Análise de Jurisprudência	95
16.1 Fundamentação de facto	95
16.2 De facto e de Direito	96
16.2.1 Da falta de fundamentação da liquidação impugnada	98
16.2.2 Conclusão / decisão do acórdão	99
Conclusão	101
Bibliografia	102
Jurisprudência	106

Resumo

A presente dissertação visa explorar a tributação do património, especialmente o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), tema este bastante falado atualmente.

Desta feita, realizamos uma viagem histórica para melhor compreendermos a sua origem, passando por diversos avanços e recuos, chegando finalmente à definição do conceito.

Analisamos detalhadamente todas as modificações implementadas com a reforma do património, ou seja, quais foram as principais linhas de força de reformulação que a reforma nos trouxe de novo.

Evidenciamos ainda, qual o motivo para a existência do IMI, imposto este que tem por base o princípio do benefício.

Por último, realizamos uma análise à jurisprudência para melhor concluirmos, se ao longo de toda a nossa história e após todas as mudanças, temos hoje o imposto perfeito ou se ainda nos encontramos aquém.

Abstract

The following dissertation aims to explore the patrimony taxation, especially the tax known as the Municipal Property Tax, a topic that is quite spoken nowadays.

We start this work by making a historic journey so we can understand better the origin of this tax that has been through many advances and step backs until it finally reached is correct concept definition.

We also analyze in detail all the changes implemented with the patrimony reform where we were able to see the new changes that the reform has brought to us.

We also mention the reasons behind the existence of the Municipal Property Tax which is based on a fundamental principle of the Portuguese tax law.

Finally we made an analysis of a court case so we can understand if throughout our history and after all the changes and reformulations we can conclude if we do have now the perfect patrimony tax or if we still have some work left to do.

Palavras-chave

Imposto municipal sobre imóveis; reforma da tributação do património; tributação do património; valor patrimonial tributário; liquidação do imposto;

Lista de abreviaturas e siglas

ART. – Artigo

AT – Autoridade Tributária

CA – Contribuição Autárquica

CCA – Código da Contribuição Autárquica

CCP – Código da Contribuição Predial

CCPIA – Impostos Sobre a Indústria Agrícola

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CNAPU – Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos

CP – Contribuição Predial

CPPT – Código do Procedimento e Processo Tributário

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGCI – Direcção Geral das Contribuições e Impostos

DL – Decreto- Lei

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

LGT – Lei Geral Tributária

NRAU – Novo Regime Jurídico do Arrendamento Urbano

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IS – Imposto de Selo

IVA – Imposto de Valor Acrescentado

OE – Orçamento de Estado

POC – Plano Oficial de Contas

SÉC. – Século

STA – Supremo Tribunal Administrativo

VPT – Valor Patrimonial tributário

Introdução

Este projeto tem como tema a tributação do património predial, constitui assim o término de uma investigação realizada no âmbito da tese de mestrado de Direito Fiscal na Universidade Lusíada do Porto.

Dentro da imensidão de impostos existentes em Portugal, o IMI, é muitas das vezes menosprezado sendo-lhe retirado o protagonismo. Todavia, não nos podemos “iludir”, pois ainda antes de cristo já se encontram referências a impostos que incidiram sobre a superfície das terras e propriedades.

Os impostos representam a principal fonte de receita dos Estados, são primordiais para assegurar os serviços públicos.

Até atingirmos a configuração atual percorremos um grande caminho, entre outros, a Contribuição Predial (CP), a Contribuição Autárquica (CA) até à grande reforma de 2003 que implementou o atual IMI e também a sua regulamentação.

Abordamos assim, as motivações que impulsionaram à reforma de 2003 e ainda tudo o que esta introduziu de novo, nomeadamente as regras de avaliações objectivas.

Porém, estas novas regras de avaliações do valor patrimonial não foram introduzidas numa só assentada, mas gradualmente, através do regime transitório¹.

A cobrança deste imposto (IMI) tem como destino o município, tendo como principal função servir os seus munícipes e daí decorre a sua justificação. Assim o IMI justifica-se através do princípio do benefício, ou seja, existe a ideia de imposto como forma de compensar o custo dos serviços prestados pelo Estado à sociedade.

Assim sendo, com este trabalho pretendemos demonstrar a evolução do sistema tributário até ao IMI, as modificações que foram implementadas e se após tantos anos, finalmente atingimos a perfeição ou se ainda somos alvos de algumas críticas.

¹ DL n° 287/2003 de 12 de novembro

1.Evolução histórica do Estado fiscal Português:

1.1 O surgimento do Estado fiscal

Os Estados modernos costumam “intitular-se” de Estados fiscais, no sentido em que não se financiam da exploração do seu próprio património, mas sim da exploração da riqueza dos cidadãos, por meio de tributos.

Sendo o dever de pagar impostos uma das marcas mais importantes da moderna vida em sociedade, exprime o mais grave dos atos praticados pelo poder público sobre o património particular.

Neste contexto, é importante fazer uma breve evolução da fiscalidade, servindo esta não somente para reconstituir a origem dos impostos atualmente em vigor, mas também para nos perspetivarmos de alguns problemas atuais.

Assim, o advento do Estado fiscal viria a surgir no Estado moderno, assinalando-o logo à nascença como um Estado fiscal. O imposto enquanto receita manifestava-se como um dever coletivo de financiamento da comunidade. Contudo, a formação deste Estado fiscal, marcado pelo imposto e pela distinção entre o erário público e o património particular não constituiu um processo nada fácil, não se tendo também este repercutido ao mesmo tempo em toda a parte. Mostrou-se por isso um processo lento e de difícil desapego ao aparelho das finanças herdado da idade média.

Até à idade moderna o príncipe concentrava em si os mais vastos e importantes poderes. Os poderes que este detinha eram a título pessoal e para seu próprio benefício, tendo que fazer face às suas despesas através dos seus próprios meios. Assim, os rendimentos do príncipe eram os rendimentos dos seus domínios, como as rendas pagas pelos camponeses que trabalhavam nas suas terras, proveitos gerados pela exploração das suas florestas, pedreiras, etc. O príncipe não podia lançar impostos, muito menos com carácter geral e permanente. Porém, em virtude da guerra, que se vivia no contexto europeu veio com o passar do tempo a ser exigida a constituição de exércitos permanentes e mais numerosos. Logo os rendimentos dominiais da tradição mostravam-se evidentemente incapazes de fazer face a tais despesas, pelo que não restava outra opção ao príncipe senão a de se apropriar de uma parcela crescente da riqueza dos seus súbditos pela via tributária, evocando o bem comum da nação, tornando assim os impostos gerais e permanentes.

Esta passagem do Estado dominial para o Estado fiscal constituiu um processo comum em toda a Europa, apesar de ter ocorrido em momentos e ritmos diferentes, como

podemos verificar em Portugal logo no final do Séc. XIV. O rei de Portugal é o rei dos portugueses, mas, não o é da mesma forma para todos, mantendo com os seus súbditos uma relação manifestamente pessoal e de conteúdo diverso. Havendo uma diversidade de pactos, vínculos e compromissos em que se baseia o seu poder, tendo expressão financeira numa panóplia de rendimentos fixados pela tradição, como rendimentos vindos da terra e do pastoreio, do comércio interno e externo, da administração e da justiça, das indústrias e ainda prestações em espécie.

É todavia difícil tentar distinguir dentro desta diversidade de prestações o que se reporta a receitas públicas e o que se refere a receitas privadas, e ainda o que constitui taxa ou imposto.

Até ao final do Séc. XIV, os monarcas portugueses não podiam impor tributos gerais e permanentes, recorriam a título excepcional ao lançamento de fintas e subsídios para depois repartir entre os súbditos conforme as fórmulas e privilégios. Contudo, com a crise de 1383-1385 e com a luta da independência, surgiram as condições necessárias para que se pudesse tornar permanente, o que até então era tido a título excepcional.

Em 1387 as cortes reuniram-se em Coimbra e autorizaram o lançamento das Sisas gerais em todo o reino. Sendo estas autorizadas apenas por um ano, logo se tornaram num imposto permanente, evidenciando-se como o primeiro imposto geral e permanente da nossa história, tendo como propósito o bem comum da nação, assinalando-se com isto o nascimento do nosso Estado fiscal português.

O nosso Estado fiscal surge assim com um imposto geral sobre o consumo, possuindo as Sisas gerais a universalidade, de serem devidas por todos sem qualquer exceção, até mesmo pelo clero e pela nobreza. As Sisas fazem com que os laços senhorias entre o príncipe e os seus súbditos conduzam a uma relação de poder público, ao qual pela primeira vez todos os contribuintes estão subordinados de modo igual. Talvez tenha sido esta universalidade e igualdade que possa ter contribuído para a aceitação das mesmas em todo o reino, apesar da imensa dificuldade².

As Sisas gerais que recaem sobre o nosso comércio interno, tornam-se a principal receita fiscal do Estado português, na viragem para o séc. XV, rapidamente seriam ultrapassadas pelos tributos incidentes sobre o nosso comércio ultramarino³.

² Em 1398, foram dispensados do pagamento das Sisas gerais os fidalgos e homens de armas que andassem na guerra, sendo por sua vez, constante a resistência do clero ao pagamento das Sisas, acabando D. Manuel por conceder isenção ao clero em 1498, mas com alcance e duração incertos.

³ Na entrada no séc. XV, as Sisas gerais representavam $\frac{3}{4}$ da receita global da coroa portuguesa.

A mudança da nossa fiscalidade para o exterior deixava um grande espaço livre para a afirmação interna de poderes menores como o da igreja e da aristocracia, a quem estaria entregue a tributação dos rendimentos da terra e do trabalho, e ainda o poder periférico dos concelhos, explorando fiscalmente o comércio interno.

A Igreja, especificamente, evidenciava-se como um verdadeiro Estado dentro do Estado, sendo por regra desobrigada dos tributos régios, lançava mão sobre os camponeses e artesãos o encargo da dízima, sob pena de excomunhão. Havia por exemplo, as dízimas prediais que incidiam sobre a terra, isto é, coisas em que se manifesta o poder de Deus, como os frutos das árvores, os gados, sendo esta geralmente paga em géneros. As dízimas pessoais que, recaiam sobre o trabalho, o comércio e a indústria, como o tributo que Deus nos deu com o dom da razão, saúde e engenho, sendo paga em dinheiro de acordo com a natureza de cada ocupação.

Na segunda metade do séc. XVII, os dízimos eclesiásticos representariam o triplo da receita arrecadada pelas Sisas gerais na mesma época, confirmando-se a ideia de que o sobreproduto ao reino era absorvido em partes iguais pela coroa, igreja e pela classe senhorial (Vasques, 2014: 11-15).

1.2 A fiscalidade do antigo regime

A expressão máxima da fiscalidade do antigo regime esteve voltada para o exterior, consistia nos direitos aduaneiros que, desde o séc. XV até ao séc. XIX, estabeleceram a mais importante receita tributária do Estado português. O ouro, os tabacos, sabões, sal, o pau-Brasil (extraía-se dele uma tinta de cor vermelha, muito usada como corante na indústria de tecidos, só podia ser explorado com a autorização do rei de Portugal), ou as cartas de jogar⁴ que representaram para a coroa portuguesa uma receita primordial.

⁴ As primeiras notícias acerca do fabrico das cartas de jogar, aparentemente ocorreram em 1379, na corte do Brabante. Em Portugal, contudo, a primeira legislação detalhada, data o reinado de D. Manuel em 1513. Entre 1430 e 1440, são assinalados alguns profissionais de fabrico das cartas de jogar em Veneza, Nuremberga e Ruão, cidades nas quais as artes gráficas encontravam-se em amplo desenvolvimento. Entretanto, em Aragão, a documentação que alude aos primeiros fabricantes fazem referência a Jaime Estalós (1420), Bernardo Soller (1443) e Juan Brunet (1443).

Por sua vez, em Portugal nada disto aconteceu. Apesar de existirem notícias de alguns fabricantes, em particular no séc. XVI, foram todos ilegais. Até 1769, as nossas cartas de jogar, apesar de terem preservado um padrão conhecido por *cartas do tipo português*, *cartas portuguesas* ou *cartas do dragão*, foram fabricadas no estrangeiro e “nacionalizadas” por meio de assinatura do contratador-geral das cartas de jogar de Solimão. Independentemente dos coloridos retângulos das cartas ditas portuguesas não terem sido criação dos portugueses, ficaram conhecidos como tal em todo o mundo. Infelizmente, em Portugal, quase nada sobra. Apenas, nos restam alguns colecionadores interessados e o arquivo histórico da imprensa nacional-casa da moeda, que guarda e preserva toda a memória da real fábrica de cartas de jogar de Lisboa, instituída pelo Marquês de Pombal, em 1769.

Muitas das vezes, estes itens geraram um rendimento superior ao rendimento das próprias alfândegas⁵.

A partir de meados do séc. XV, as Sisas gerais são substituídas pelo pagamento de montantes fixos e pré-determinados por cada povoação, transformando-se num imposto direto. A coroa preferia arrecadar uma receita mais pequena mas certa, do que arriscar numa receita maior mas incerta. Ao longo do Antigo regime, as Sisas e outros Direitos, a par do imposto Real d'água, criado no séc. XVIII, representavam o mais importante mecanismo de tributação do consumo interno da coroa portuguesa. O imposto Real d'água consistia num imposto seletivo, incidente sobre o consumo de carnes e vinho, tendo vindo a estender-se a todo o reino a partir de 1635.

Durante o Antigo regime, e de entre os impostos que existiam sobre o rendimento, ganha destaque a décima militar, criada em virtude da guerra pela restauração da independência é apontada com frequência como o nosso primeiro imposto geral sobre os rendimentos. Esta foi melhor fixada no regime de 9 de maio de 1654. A décima militar tem uma preocupação muito vincada de universalidade, tendo assim, a intenção de obrigar ao seu pagamento toda a população, banindo, deste modo, com os costumeiros privilégios de classe.

No fundo, o Estado Fiscal português chegaria ao início de 800 ainda amplamente voltado para o comércio externo, algo que viria a causar imensas dificuldades aquando da chegada das guerras peninsulares e da independência do Brasil (Vasques, 2014: 16-18).

A primeira notícia veraz da presença de cartas de jogar em Portugal, remete-nos para o reinado de D. João II, em 1 de junho de 1490, referindo-se à demolição de uma casa de jogar em Lisboa (perto da rua da betesga). As cartas *do tipo português* ou do *dragão* usam naipes latinos, ou seja, bastões, espadas, taças e moedas, que dizem respeito ao período inicial da história das cartas de jogar na Europa. É possível que as cartas portuguesas e até mesmo as florentinas sejam um desenvolvimento do *tarot minchiate* de Florença. Conta a lenda que esse *tarot* teria sido desenhado por Miguel Ângelo para ensinar aritmética às crianças. É constituído por 97 cartas, das quais 41 são os chamados trunfo. Os quatro naipes possuem, cada um, 14 cartas: rei (re), dama (donna), cavaleiro (cavallo) e pajem masculino nos naipes de bastões e espadas (fante), e feminino nos de copas e moedas (fantaglia), para além das 10 cartas inumeradas de 1 a 10. Portugal e Espanha foram os países originários a acolher versões curtas do *tarot*. Os baralhos peninsulares possuíram desde início 48 cartas, eliminando os trufos (arcãos maiores), uma figura de corte e uma carta numerada (10). O mais primitivo modelo de cartas europeias do dragão que se encontrou está datado de 1597 e é assinado por Pietro Ciliberto.

Se compararmos o baralho do séc. XVI existente em Portugal, com as únicas cartas japonesas conhecidas no séc. XVI, observa-se a presença de um conjunto de traços que as *cartas do dragão* conservaram ao longo de uma história de cerca de 400 anos (Frazão, 2010: 7-17).

⁵ No primeiro quartel do séc. XVIII, já em 1716, as principais verbas da nossa receita pública eram compostas pelas alfândegas, respondendo a 24% da receita total, as receitas do tabaco, respondiam a 20% do todo, o ouro do Brasil, por si só respondia a 9% da receita total da coroa portuguesa.

1.3 A fiscalidade do regime liberal

Se analisarmos o percurso realizado pela nossa fiscalidade, desde a revolução vintista até à instauração da primeira República, podemos concluir que a fiscalidade monárquica constitucional portuguesa teve duas etapas. Assim sendo, a primeira etapa é consubstanciada nos decretos editados por Mouzinho da Silveira nos anos 30. É uma etapa marcada pelo programa negativo de derrubamento dos entraves fiscais ao comércio e à indústria, e de eliminação dos poderes tributários menores da igreja e da classe senhorial. A segunda etapa, já tinha sido ensaiada por Costa Cabral nos anos 40, sendo futuramente prosseguida depois da regeneração dos anos 50, seria assinalada pelo programa positivo de instalação de um sistema de tributação interno que ocupasse o espaço deixado livre.

Em termos de matéria fiscal, o fundamental da inovação, ao longo do séc. de 800 baseia-se nas contribuições diretas sobre o património e sobre o rendimento.

Dentro dos vários decretos, editados por Mouzinho, podemos destacar alguns importantes, como, o decreto nº 13, de 19 de Abril de 1832, que procedia à abolição das Sisas sobre bens móveis e semoventes (animais de bando, bovinos, caprinos...), restringindo o imposto aos bens de raiz. E ainda, o decreto nº 40, de 13 de Julho de 1832, que visava a abolição dos dízimos eclesiásticos, pondo assim termo ao facto de se obrigar o povo a pagar simultaneamente dois sistemas de finanças.

Porém, o programa negativo de Mouzinho não produziu todos os resultados económicos que dele se esperava. Apesar do desmantelamento das barreiras tributárias à lavoura, ao comércio e à indústria, não se conseguiu o crescimento expectável para que o Estado pudesse recuperar as receitas que tinha perdido. Sendo certo que, o poder tributário ficava por fim centralizado no Estado, desobstruindo-se o espaço necessário para a construção de um sistema eficaz de tributação interna, particularmente nos impostos sobre o património e sobre o rendimento.

O primeiro ensaio de reforma global da nossa tributação direta é levado a cabo por António da Costa Cabral, através da Lei aprovada a 19 de abril de 1845, propondo-se este abolir a décima militar nas suas células mais importantes: a décima predial, industrial e a de juros, substituindo-as por três contribuições de repartição. Em primeiro lugar, a CP, a mais importante das três, recaía sobre a maioria dos prédios rústicos e urbanos, onerando-os proporcionalmente aos seus rendimentos. Em segundo lugar, a contribuição do maneiço, que incidia sobre os rendimentos do trabalho, da empresa e aplicações de capitais, sendo fixados em função das profissões e em função capacidade económica dos contribuintes. Por fim, a contribuição pessoal, sendo esta uma espécie de complemento das outras duas

contribuições, onerando assim todos os indivíduos com rendimentos próprios, através de uma taxa geral respeitante a dois dias de trabalho (Vasques, 2014: 22-25).

A contribuição predial, a de maneiio e a pessoal, encontram-se patentes no diário do governo de 6 de maio nº 105. As cortes gerais decretam estas três contribuições diretas de repartição no Art.3º, a predial respetivamente no título II do Art.8º ao 19º, a de maneiio no título III do Art.20º ao 29º e por fim a contribuição pessoal encontra-se no título IV do Art.30º ao 36º (Silva, 1843: 560-563).

Mas, posteriormente surgiria a revolta da Maria da Fonte, revolta, popular sem comando nem programa político, que num golpe só “mataria” logo à nascença a reforma fiscal de Costa Cabral. O povo atacou quarteis, cartórios e repartições públicas, queimando toda a papelada que servia para a cobrança de impostos. Caindo assim em abril de 1846 o governo e com ele aboliram-se de imediato as novas contribuições, contribuições que algumas décadas mais tarde vir-se-iam a concretizar, mas pouco a pouco e não todas de uma vez como Costa Cabral arriscara fazer. Em 31 de dezembro de 1852, por meio de decreto, procede-se à criação da CP, imposto de repartição, com uma receita global fixada de antemão e depois dividida pelos concelhos e pelos contribuintes em função do rendimento coletável dos prédios situados em cada concelho.

No que concerne à tributação interna do consumo, esta manteve-se inalterável ao longo do séc. XIX. Quanto ao Real d`água, enquanto receita, este perdia gradualmente o seu peso, tentando-se assim a criação de um imposto geral de consumo feito por Lei a 10 de junho de 1867, mas logo se desmoronou pela revolta janeirinha no início de 1868. A alimentar os cofres do Estado avolumar-se-ia apenas a receita do imposto do selo (IS), que era uma espécie de subseqüente dos impostos gerais sobre o rendimento e sobre o consumo (Vasques, 2014: 26-27).

1.4 A fiscalidade do séc. XX

O regime republicano, fundado em 1910, trouxe as preocupações sociais que já se faziam sentir no final de 800 e que acabariam por marcar toda a fiscalidade do séc. XX. Os textos produzidos pela primeira república são textos que na sua substância pouco têm de revolucionários. Porém, a introdução da progressividade, por si só foi bastante revolucionária.

A primeira república trouxe deste modo, um progresso de crescimento contínuo para o centro político do sistema fiscal, enraizando o mesmo crescimento na tributação do

património onde esta havia que corrigir as desigualdades de fortuna. Este progresso de crescimento era justificado como argumento moderno do socialismo, invocando-se não somente a noção de igualdade de sacrifício, mas também de que as diferenças extremas de condição social são intrinsecamente e eticamente inaceitáveis. Apesar da grande importância desta conquista, a primeira república teve as suas principais inovações nas figuras da contribuição industrial, do imposto pessoal de rendimento e do imposto sobre o valor de transações⁶. O imposto sobre o valor das transações fora a primeira tentativa de implementar no nosso país um imposto geral de consumo moderno, incidindo este sobre a generalidade dos bens e serviços com uma taxa comum de 1%. Abolindo-se com este imposto por fim, o Real d'água e os direitos de consumo, além de alguns outros tributos considerados menores (contribuição sumptuária, que incidia sobre géneros ou artigos considerados de luxo).

Neste seguimento, a reforma de 1929, idealizada por Oliveira Salazar e concretizada pelo decreto nº 16.731, de 13 de abril, tinha como principal intuito a desistência da tributação de valores reais e o regresso à tributação de valores presumidos. Esta era a única solução que na prática se mostrava apta à realidade que se fazia sentir e ao estado de impreparação geral do nosso país. A reforma de 1929 permitiu fixar algumas figuras centrais do nosso sistema tributário, por mais de 50 anos. Porém, continuaram a existir áreas que escaparam a qualquer esforço de racionalização, uma dessas áreas foi a da fiscalidade local, visto que, manteve em vigor os esquemas herdados das codificações administrativas do séc. XIX.

O código administrativo de 1940 defendia que os municípios deveriam ter o poder de lançar impostos diretos e indiretos, sendo estes últimos sobre gados, géneros, artigos vendidos no concelho para consumo. As taxas locais estendiam-se ao longo do território nacional em pequenos tributos sem qualquer critério ordenador nem de controlo eficaz. As pautas municipais mantiveram-se na revogação do código administrativo, realizada em 1979, na forma das tabelas com que se têm ornamentado até hoje os regulamentos de taxas locais.

A reforma fiscal de 1958-66, impelida por António Pinto Barbosa, basear-se-ia na modernização, como podemos constatar da renovada contribuição industrial onde se onerava as empresas de maior dimensão pelos seus lucros reais e as empresas de pequena e média dimensão pelo seu lucro normal. O professor Teixeira Ribeiro entre 1957 a 1963

⁶ Além destas três figuras, a reforma de 1922 ocupou-se ainda da CP e do imposto sobre aplicação de capitais.

presidiu à Comissão da Reforma Fiscal, elaborando o projeto da reforma da tributação direta, que veio a ser decretada de 1958 a 1965. Em 1966, a aprovação do código do imposto de transações, trouxe alguma modernidade à nossa tributação interna do consumo, sendo, porém, logo encarada como uma solução de compromisso.

A hipótese de introdução de um Imposto Sobre Valor Acrescentado (IVA), acolhido pela Comunidade Económica Europeia (CEE), como modelo de harmonização, seria afastada pelo esforço, que a sua aplicação exigiria da administração, tal como se afastou da mesma forma, a hipótese de um imposto geral sobre as vendas a retalho.

A figura de mudança que foi o imposto de transações sobre a prestação de serviços, introduzida, em 1979, incidia basicamente sobre tratamentos de beleza, cabeleireiros, estabelecimentos hoteleiros, cabarets, decoração, etc., ou seja atividades exercidas com carácter habitual e mediante contraprestação conforme o Art.1º do DL 374-D/79 de 10 de setembro. Nesta primeira fase elegeram-se, apenas, para base da tributação, serviços meramente supérfluos ou menos essenciais, como um simples ensaio para o progressivo alargamento à generalidade das prestações de serviços. Alargamento, que se tornará inevitável aquando da adoção do IVA, nos moldes exigidos pela integração de Portugal na CEE.

A fiscalidade portuguesa já se tinha familiarizado com os temas do fenómeno económico e da redistribuição da riqueza, sendo que, foi pequena a inquietação que trouxe a restauração da democracia e a promessa de transição para o socialismo feita pela Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. Mesmo antes da CRP de 1976 ser aprovada, o segundo governo provisório, presidido por Vasco Gonçalves, ordenaria em 1974 uma breve reforma fiscal, com as seguintes particulares: 1) Elevar os mínimos de subsistência de vários impostos cedulares; 2) Penalizar os terrenos incultos com a CP; 3) Agravar a tributação da cerveja, e por fim 4) Agravar as taxas do imposto incidente sobre os produtos supérfluos e bens de luxo, entre outros⁷.

A reforma dos anos 80 trouxe para Portugal figuras típicas de um sistema fiscal moderno, como é o caso do IVA, criado em 1984 e tendo entrado em vigor no nosso país em 1986, aquando da adesão portuguesa à CEE. Sendo igualmente, o caso do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e ainda o caso do Imposto Sobre o

⁷ Em 1985, nas vésperas da adesão de Portugal à CEE, a receita fiscal do Estado português derivava em 40% dos impostos sobre o rendimento e em 52% dos impostos internos sobre o consumo, cabendo o remanescente aos direitos aduaneiros e aos impostos sobre a transmissão da propriedade.

Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), ambos introduzidos em 1988, mas tendo entrado em vigor no nosso país em 1989.

Em 1989, aprovar-se-ia o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), complementando o IRS e o IRC com um regime de favor para o mercado de capitais (Vasques, 2014: 35-41).

1.5 A fiscalidade do séc. XXI

No início do Séc. XXI verificamos uma perda do valor ideológico e do peso financeiro do imposto progressivo sobre os rendimentos, um aligeiramento da carga fiscal sobre as empresas devido à globalização e à afirmação dos impostos sobre o consumo. O IVA tornara-se a principal receita do Estado fiscal português.

Outra tendência sentida desde o final do séc. XX está na progressiva conversão à tributação comutativa e na transformação do Estado fiscal contemporâneo numa espécie de Estado taxador. Ao longo dos últimos anos, verificamos que os contribuintes estão saturados de tantos impostos, sendo cada vez mais difícil impor sacrifícios adicionais sem que com eles se ofereça qualquer contrapartida pública. Em resultado, lançam-se taxas ou contribuições em alternativa ou aditivo aos impostos, transformando-se progressivamente o paradigma da relação Estado-Contribuinte, numa relação de troca.

À entrada do séc. XXI, constatamos que, a aplicação da fiscalidade como mecanismo de fomento económico aparenta ter encontrado a sua barreira de resistência, não somente por haver um maior escrutínio público sobre o aproveitamento de benefícios fiscais, mas também pelo facto dos constrangimentos que o direito internacional e europeu impõem nesta matéria ao legislador português e das necessidades mais insistentes de financiamento do Estado e de consolidação orçamental (Vasques, 2014: 46).

Ao mesmo tempo que isto acontece, vemos a estabelecer-se sobre os sistemas tributários contemporâneos um novo tema extra fiscal, “o ambiente” que possui a vantagem de aumentar a receita fiscal. Passando a CRP a assimilar esta preocupação desde a revisão de 1997 exige agora no Art.66º da mesma que *“todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender”*

No entanto, o rumo da evolução que o nosso sistema fiscal vinha a sofrer foi em certa medida alterado pela crise económica e financeira em que Portugal se tem visto envolvido nos últimos anos. Face a tal crise económica, a urgente necessidade de consolidação orçamental fez com que o Estado português se visse obrigado a impor novos sacrifícios fiscais às famílias e às empresas, tendo isto estimulado as preocupações de

redistribuição social e de intervenção económica que os anos noventa tinham deixado para segundo plano. Entre outros, são sinais desse regresso ao séc. XX o reforço da progressividade do IRS, a criação de taxas adicionais de IRC sobre as grandes empresas ou a introdução de uma contribuição sobre o setor bancário.

Em suma, a história de uma país jamais está acabada e com certeza que tal também acontecerá no nosso domínio fiscal (Vasques, 2014: 47).

2. Breve alusão ao conceito de imposto

O tema fulcral do nosso trabalho de investigação é o IMI. Deste modo, o IMI é um imposto que versa sobre o património. Antes de abordarmos mais detalhadamente sobre este tema (IMI) importa antes de mais percebermos o que é um imposto afinal, no que ele consiste na sua generalidade.

Por conseguinte, o direito tributário tem como essência a obrigação de imposto, isto é, o direito de uma entidade pública exigir uma dada prestação (o imposto), sendo correlativo o dever de prestar do obrigado. Do ponto de vista prático, o imposto é basilar no direito tributário (Campos e Campos, 2003: 52).

O pagamento de impostos tem de respeitar os princípios da generalidade e da capacidade contributiva⁸, princípios esses que estão consagrados nos artigos 13º, 103º e 104º da CRP ou seja, todos os contribuintes devem pagar impostos na medida das suas possibilidades.

Neste sentido, e aproveitando a definição utilizada pelo Prof. José Casalta Nabais⁹, podemos definir imposto em três elementos, sendo eles; “1) *O elemento objetivo*; 2) *O elemento subjetivo*; 3) *O elemento teleológico ou finalista*. 1) *Em termos objetivos, os impostos são uma prestação (natureza obrigacional) pecuniária (concretizada em dinheiro), unilateral (não existe qualquer contraprestação específica a favor do contribuinte), definitiva (prestação que não tem lugar a qualquer reembolso, restituição ou até mesmo indemnização) e ex lege (tem por fonte a lei, os elementos da mesma não podem ser alterados por vontade das partes); Por sua vez, 2) subjetivamente, o imposto é uma prestação, com as características objetivas anteriormente elencadas, exigida a detentores (individuais ou coletivos) de capacidade contributiva a favor de entidades que exerçam funções públicas. Por fim, em termos 3) teleológicos, o imposto é exigido pelas entidades que executam funções públicas, enquanto não tenham carácter sancionatório”.*

Em modo de conclusão, partimos do princípio de que o Estado tem várias despesas, sendo neste sentido indispensável a realização de receitas para fazer face às despesas. Deste modo, o Estado realiza despesas e cobra as receitas, entendendo-se assim por receita pública qualquer recurso obtido durante um determinado período de tempo. Quando

⁸ Procura-se convocar para o terreno do próprio conceito de imposto o critério material da igualdade ou da justiça fiscal que constitui a base indiscutível de um Estado fiscal de direito, a capacidade contributiva. Uma ideia que não deixa de ter clara expressão no Art.4º, nº1 da LGT, que, a título de indicação dos pressupostos, dispõe: “os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património”.

⁹ Nabais, José Casalta. *Direito Fiscal*, Almedina, 2015, p. 38.

falamos de receitas públicas, referimo-nos fundamentalmente a três, às receitas patrimoniais, às receitas creditícias e às tributárias. Ou seja, os impostos são uma forma de obtenção de receita por parte do Estado para fazer face a todas as suas despesas (Martins, 2015: 39).

Sendo óbvio que, só poderão existir impostos e a respetiva receita quando exista matéria coletável e, no caso dos municípios, esta está fortemente associada a dois tipos de rendimentos ou de manifestação de riqueza. Como é o caso dos impostos no qual a fonte é a propriedade imobiliária, podemos ter rendimentos ou manifestação de riqueza, através: 1) da transferência onerosa da respetiva propriedade, taxada a título de Imposto Municipal Sobre Transmissões (IMT), basicamente tributando a transferência de propriedade de imóveis, ou 2) pela detenção de imóveis, sujeita a IMI (Valdez, 2014: 232).

3. A tributação do património

No que respeita aos impostos sobre o património, julga-se que o primeiro imposto predial português terá sido a *jugada*.

A *jugada* era um imposto pago em vinho, milho, trigo ou linho, nas terras que os reis reservavam especialmente para si quando concediam alguns dos forais. A *jugada* incidia sobre a colheita produzida num terreno lavrado por uma junta de bois num dia. Foi-lhe dado também outras designações como imposto de montado ou imposto de rações, que versava sobre as rações e pastagens, tratava-se de um imposto proporcional aos frutos colhidos nos reguengos quando não era paga a *jugada*, as miúças e direituras, que recaíam sobre pomares, quintais e hortas, e outros impostos sobre o património como as rações, as porções, entre outros. A *jugada* foi extinta por decreto em 13 de agosto de 1832. Complementarmente, nas cortes de Lisboa em 1641 foi lançado um novo imposto sobre os prédios rústicos, a décima militar. Enquanto imposto geral, este tinha como finalidade fazer face às despesas que advinham da guerra da independência. Este imposto pretendia incidir sobre as rendas de fazendas e moradias (Nascimento e Trabulo, 2004: 11).

A décima militar começa a ganhar destaque, sendo apontada bastantes vezes como o nosso primeiro imposto geral sobre os rendimentos, sendo melhor fixada no regime de 9 de maio de 1654.

A décima militar tinha esta designação, pois, tratava-se de uma contribuição com uma taxa de 10% sobre todos os rendimentos, capitais, rendas, ordenados, incidindo sobre as rendas de fazendas e moradias por alvarás, entre 1654 e 1782. Tinha por sua vez, a previsão de três anos, tendo-se no entanto prolongado e inclusivamente chegado a atingir os 30%, devido às necessidades do erário público.

A décima militar goza de uma preocupação muito vincada de universalidade, tinha assim, a intenção de obrigar ao seu pagamento a toda a população, banindo desta forma os costumeiros privilégios de classe.

A 31 de dezembro de 1852 a décima militar, assim como outros impostos anexos, foram abolidos, sendo substituídos pela CP (Vasques, 2014: 20-21).

A tributação do património presentemente acolhida entre nós é no fundo um desenvolvimento do modelo tradicional da tributação do rendimento dos bens patrimoniais, reais ou imputados, para um sistema que assenta na tributação do capital representado pelo bem imobiliário. A Propriedade imobiliária constitui uma das primeiras manifestações de

riqueza, sendo por isso aquela sobre a qual mais cedo incidiu o tributo (Catarino e Guimarães, 2014: 27).

No fundo a tributação do património há-de consistir num instrumento de igualdade entre os cidadãos. Uma das intenções constitucionais do património é a diminuição das desigualdades, prepósito que abre alas para o legislador proceder à discriminação de patrimónios, tributando assim os mais elevados e isentando os mais baixos ou acolhendo taxas progressivas (Nabais, 2015: 436).

3.1 A contribuição predial

Somente através do decreto de 31 de dezembro de 1912, se conseguiu substituir as décimas, e em 1913, realiza-se a aprovação do Código da Contribuição Predial (CCP). Este código, no que respeitava os prédios urbanos tributava os seus rendimentos, no que confinava aos prédios rústicos, tributava a renda da terra e o lucro da exploração dos mesmos. A ligação entre o valor patrimonial e o valor do rendimento dos prédios que foi revogada em 2003, já advém da reforma fiscal de 1929, criada e implementada por Oliveira Salazar, seria consagrada no Código da Contribuição Predial e do Imposto Sobre Indústria Agrícola (CCPIIA), de 1963.

O uso do arquétipo do rendimento gerado pelos prédios na determinação do valor patrimonial para efeitos fiscais tem um motivo histórico que provém do facto dos impostos que tributavam o imobiliário serem impostos sobre o rendimento e não impostos sobre o património.

Assim, tanto a CP de 1929 como a de 1963, ambas tributavam o rendimento produzido por cada prédio e não o seu valor de mercado, não sendo neste sentido um imposto sobre o património, pois a função de um imposto sobre o património é tributar o valor da riqueza que cada um detém. Como tal, a finalidade da CP não era a de tributar a riqueza, como hoje a nossa CRP nos institui, mas sim tributar o rendimento.

A CP de 1929 e a de 1963, para além da característica da tributação do rendimento, possuía ainda outra característica deveras importante e particular. É que a base tributável sobre a qual incidia não era o rendimento real e efetivo, mas sim o rendimento normal. O regime não se preocupava em tributar o rendimento real que os cidadãos obtinham em determinado tempo, mas sim o rendimento que os cidadãos poderiam ter auferido

conforme as condições normais de mercado. Isto é, o regime antigo não tributava uma realidade, mas uma potencialidade, uma presunção¹⁰.

Não havia qualquer interesse em saber quanto os cidadãos auferiam verdadeiramente, apenas existia interesse no valor que eles poderiam ter ganho. Contudo, se um cidadão tivesse auferido efetivamente mais do que aquilo que poderia ter ganho de acordo com o rendimento normal ele não pagava mais por isso, o que se traduzia numa forma de incentivo a produzir mais. Mas, se o rendimento fosse inferior ao que poderia ter ganho isso também de nada adiantava, não existia relevância, pois o regime é indiferente ao que se auferiu efetivamente, o regime só tributava o rendimento normal, o que se poderia ganhar. Neste sentido, o rendimento normal era um rendimento padrão, anual, previsível, sendo sempre o mesmo. Por este motivo, o rendimento normal anual, arriscaria a ser o mesmo todos os anos, independentemente dos períodos e mudanças económicas.

Portanto, um sistema fiscal que tribute as receitas de forma real e efetiva, só poderá tributar os prédios que se encontrem arrendados, pois os que não se encontram arrendados não irão gerar rendimentos (Pires, 2015: 19-21).

Como tal, a CP tributava o rendimento normal ou potencial, o que quer dizer que tributava o valor das rendas conforme os parâmetros de normalidade que um prédio produziria caso estivesse arrendado. Mesmo que, o prédio não estivesse arrendado iria ser tributado na mesma, pois tinha a potencialidade de realizar rendimentos caso se encontrasse arrendado. Tributava-se o chamado valor locativo, quer isto dizer, o proveito adquirido pelo respetivo uso ou fruição que era obtido pela renda que o proprietário poderia adquirir caso tivesse arrendado o imóvel. No que respeita aos prédios rústicos, tributava-se a renda da terra, e o lucro da exploração deles, ou melhor, o rendimento médio normal ou potencial, definido por avaliação direta ou por avaliação cadastral (Matias, 1999: 20).

Contudo, quando estávamos perante prédios realmente arrendados, aqui o imposto já versava sobre o valor real das rendas, uma vez que este valor já era de fácil determinação e controlo por parte da administração fiscal¹¹.

¹⁰ Por norma, a regra é tributar o rendimento normal, porém, aconteciam exceções quando era possível e simples a obtenção do valor real do rendimento produzido. Como era o caso dos imóveis arrendados, aí já incidia sobre o valor real das rendas geradas anualmente. Contudo, no que concerne aos imóveis não arrendados o imposto já incidia sobre o normal.

¹¹ O CCPIA no seu Art.113º determinava que os prédios arrendados eram sujeitos a imposto pelos rendimentos obtidos ao longo do ano em função das rendas *efetivamente recebidas*.

Como tal, num regime fiscal onde se tributa o rendimento normal, o tipo de prédio não tem qualquer interesse, pois, hipoteticamente todos os prédios são aptos a produzir rendimentos e é essa particularidade que é sujeita o imposto (Pires, 2015: 22).

A Reforma da Tributação do Rendimento entrou em vigor em 1989, obedecendo ao preceituado no Art.104 CRP (Art.106º na versão inicial da CRP de 1976), onde instituiu em Portugal o rendimento real e efetivo, extinguindo completamente o sistema anterior, que versava sobre o rendimento normal de cada contribuinte.

A aprovação do rendimento real e efetivo levou à extinção da imposição de impostos sobre o rendimento a prédios que não estavam arrendados, uma vez que tais não geravam rendimentos. Como tal, deixaram de pagar impostos sobre os rendimentos os prédios não arrendados, passando apenas os prédios arrendados a estar sujeitos a IRS e IRC das suas rendas efetivamente produzidas.

No contexto do projeto da Reforma da Tributação do Rendimento, foi introduzida no nosso sistema fiscal a CA, que se tratava de um imposto sobre o património ou sobre a riqueza, esta entrou em vigor a 1 de janeiro de 1989, juntamente com os códigos do IRS e do IRC.

Apesar de sempre se achar que a CA veio suceder a CP, tal não aconteceu, pois, a CP era um imposto sobre o rendimento, ainda que tivesse incidência sobre o património e a CA era um imposto sobre o património. Os verdadeiros sucessores da CP foram o IRS e o IRC, visto que, ambos são impostos sobre o rendimento, apesar de incidirem sobre o rendimento real e a CP incidir sobre o rendimento normal (Pinto, 2015: 23).

3.2 A contribuição autárquica

Este novo imposto municipal foi criado com a denominação de CA, foi aprovado pelo DL nº 442-C/88, de 30 de novembro e versava sobre o valor patrimonial dos prédios.

De acordo com o Art1º do código da CA (CCA), *“a contribuição autárquica é um imposto municipal que incide sobre o valor tributável dos prédios situados no território de cada município, dividindo-se, de harmonia com a classificação dos prédios, em rústica e urbana”*.

Com a extinção CP, adveio a necessidade de se reequacionar a adversidade predial, em particular no que diz respeito ao imposto predial, uma vez que, a CP era um dos financiamentos das autarquias locais, em especial dos municípios. (Matias, 1999: 21).

Assim, após uma análise das diversas experiências em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, em especial a dos nossos parceiros da CEE, a Comissão sugeriu a constituição de um imposto predial, cuja receita revertesse para os municípios, alicerçando-se no valor dos prédios, imposto este que, se viria a traduzir na CA.

Acompanhando, em particular, o Prof Manuel Porto, coordenador do Grupo de Trabalho da Comissão de Reforma Fiscal incumbido de examinar a problemática da tributação predial, podemos concluir que um dos princípios subjacentes e justificativos deste imposto (CA) é o facto de que o mesmo tem como finalidade financiar atividades do município, e quem paga o tributo alcança benefícios por parte da autarquia, benefícios que legitimam o pagamento de tal imposto. Estes benefícios poderão ter a ver diretamente com a detenção do imóvel, como serviços de limpeza, esgotos ou outros, como poderá ter a ver com benefícios indiretos como por exemplos escolas, creches, entre outros. Aliás a maioria das despesas de investimento dos municípios prendem-se essencialmente com saneamentos, abastecimento de águas, com estradas e arruamentos, todas elas ligadas à valorização e à utilização dos prédios. Assim, resulta que a CA tem fundamentação à luz do princípio do benefício que, dessa maneira, ultrapassa o princípio da capacidade contributiva (Matias, 1999: 24-25).

Desta forma, deve-se evidenciar que a tributação do património predial, além da lógica do princípio da capacidade de pagar, consegue ter fundamentação na lógica do princípio do benefício, dado que, os proprietários dos prédios são por excelência os principais beneficiários de infra-estruturas e serviços, por vezes bastante dispendiosos.

Nesta lógica, o facto da tributação predial ser uma fonte de receita autárquica podemos agora compreender o porquê da maioria dos investimentos e de outras despesas das autarquias portuguesas ocorrer em infra-estruturas e serviços que beneficiem e valorizem os prédios. Estamos, assim, perante uma forma tributária justificável à luz do princípio do benefício, que será capaz de ter particular justificação e aplicabilidade na área da tributação autárquica¹².

¹² É à luz deste princípio que se elucida o facto de serem tributados pelo imposto predial inclusivamente, os titulares dos prédios que, no aglomerado dos seus rendimentos, ficam abaixo do patamar mínimo a partir do qual se emprega o IRS. Nesta lógica, é compreensível que qualquer titular de prédios pague alguma compensação pelos benefícios que adquire com as infra-estruturas e serviços (arruamentos, esgotos, água, policiando, combate aos incêndios, recolha de lixo, etc.)

O facto de as propriedades terem uma função social e económica a cumprir, a sua tributação deve consistir numa motivação, por mais diminuta que seja, na lógica da sua utilização, deixando de ser indiferente o prédio estar ou não habitado, ou até mesmo um terreno estar ou não ao abandono (sem estar cultivado).

Nesta perspetiva, e no âmbito da tributação do património ser justificável à luz do princípio do benefício, entende-se perfeitamente que a contribuição integre uma receita municipal. Outra razão justificável para a tributação do património ser uma receita municipal, prende-se com o facto de existir uma relação inseparável e de fácil identificação, entre os prédios e os espaços/localização de cada autarquia. Desta forma, pode-se evitar algumas dificuldades de identificação e de fraude fiscal, sendo garantida uma lógica de contrapartida, à luz do princípio do benefício (Porto, 1988: 21/24-27).

3.2.1 Traços gerais da CA, nomeadamente: isenções, taxas, liquidação, etc...

De acordo, com o Art.2º do CCA, os prédios qualificam-se pela sua estrutura física (frações de território, águas, planaltos, edifícios e construções), pela sua natureza jurídica, (bens patrimoniais, bens que estejam no comércio jurídico) e pela sua natureza económica (necessitam ter valor económico). Repare-se que a noção de prédio da CA foi reproduzida sobre o anterior conceito de prédio constante no Art.4º Do código da CP.

De acordo com a CA, os prédios podem classificar-se em rústicos, urbanos e mistos, conforme as normas de afetação agrícola e da situação urbana, abrangendo agora os terrenos para construção, conforme o predisposto nos artigos 1º, e 3º a 6º do CCA.

No que diz respeito aos prédios urbanos, estes dividem-se em habitacionais, comerciais, industriais e para o exercício de profissões independentes, definindo a lei essas qualificações no Art.6º CCA.

A CA é prestada pelo proprietário do prédio a 31 de dezembro do ano a que respeitar, ou por aquele que tenha o uso, usufruto ou posse do prédio, supondo-se proprietário ou usufrutuário, quem estiver inscrito como tal na matriz, ou na falta de inscrição, quem tenha a posse do prédio Art.8º do CCA.

No que diz respeito às isenções, pode-se elencar que se consideram isentos de CA os prédios classificados como monumentos nacionais ou imóveis de interesse público, e ainda os prédios ou partes dos prédios urbanos destinados a habitação, nos termos do Art.52, nº5 do EBF à época em questão.

O EBF no seu Art.50º supunha várias e diversas isenções de natureza subjetiva e objectiva sendo elas: *“relativas a prédios dos estados estrangeiros afetos a representações diplomáticas e consulares; de instituições de segurança social privada; de associações religiosas, quanto aos templos ou edifícios afetos ao culto; de partidos políticos; de associações patronais e sindicais e agricultores, comerciantes, industriais e profissionais*

independentes, quanto a prédios afetos à realização dos seus fins; de pessoas coletivas de utilidade pública e de solidariedade social, prédios de rendas condicionadas, destinados à habitação; e de utilidade turística, etc.,”

Contudo, mantêm-se as isenções temporárias, condicionais e convencionais concedidas no plano da CP já extinta, nos termos do diploma de aprovação do Código da CA, que regula igualmente outras situações transitórias (Art.3º a 5º do DL nº 442-C/88, de 30/11 e ainda o Art.2º do DL nº 215/89, de 1/7, que aprovou o EBF) (Gomes, 2003: 281-283).

Quanto às taxas, a Lei tinha por base a Proposta nº 59/V, permitiu que fossem os municípios a fixar a taxa a aplicar aos prédios urbanos, entre 1,1% e 1,3% do seu valor matricial, e fixar em 0,8% a taxa a aplicar aos prédios rústicos (Porto, 1988: 39).

Na eventualidade de estarmos perante prédios compostos por parte rústica e por parte urbana aplicar-se-á ao valor tributável de cada parte a respetiva taxa, Art.16º CA.

Quanto aos prédios urbanos, é ao município que incumbe elucidar anualmente a taxa aplicável, existindo a necessidade de se comunicar à Direcção-Geral das Contribuições e Impostos (DGCI) a decisão da assembleia municipal até 31 de dezembro do ano a que se refere a contribuição. Havendo ausência de comunicação no prazo legalmente estabelecido, será aplicada a contribuição referente à taxa mínima, Art.17º da CCA (Gomes, 2003: 284).

No que concerne aos prédios urbanos, a lógica do princípio do benefício teve uma grande aceitação, existindo possibilidade dos municípios poderem fixar a taxa a aplicar (de acordo com a lei). No que respeita aos prédios rústicos, estes serão pouco perceptíveis a contrapartidas, no que toca a infra-estruturas e ou a serviços (Porto, 1988: 39-40).

A contribuição é liquidada anualmente, em relação a cada município, pelos serviços centrais da DGCI. A liquidação é dirigida aos sujeitos passivos constantes das matrizes em 31 de Dezembro do ano a que a mesma respeitar, conforme o predisposto no Art.18º do CCA. A liquidação deverá ser oficiosamente revista em resultado de atrasos de atualizações das matrizes, em virtude de uma nova avaliação, ou quando tenha havido algum erro no qual resulte coleta indevida, Art.20º do CCA.

Os serviços da DGCI enviarão a cada sujeito passivo, até ao fim do mês anterior ao do pagamento, a nota de cobrança, com discriminação, em relação a cada município, dos prédios, suas partes suscetíveis de utilização independente, respetivo valor tributável e coleta, Art.22º do CCA.

O imposto deverá ser pago apenas no mês de abril, quando o montante for igual ou inferior a 50 000\$ (250€ +/-), no entanto, se o valor for superior a 50 000\$ (250€ +/-) o imposto será pago em duas prestações, uma no mês de abril e a outra no mês de setembro, conforme nos preceitua o Art.23º do CCA

Por fim, são devidos juros de mora nos termos do artigo 44º da lei geral tributária (LGT), quando o sujeito passivo não pague o imposto dentro do prazo legalmente estabelecido na nota de cobrança. Os juros são devidos, mesmo quando a liquidação tenha ocorrido no prazo normal, fora do prazo normal ou ainda quando se trata de uma liquidação adicional, conforme nos dita o Art.23º-A do CCA (Gomes, 2003: 284-285).

3.2.2 O valor patrimonial dos prédios na CA

Sendo a CA, um imposto, que incide sobre o valor da riqueza dos prédios, esta não pode incidir sobre os valores que até então eram sabidos, que se reportavam aos rendimentos anuais dos prédios, pois essa não era a sua finalidade, mas sim o valor desse mesmo prédio, ou melhor, o seu valor de riqueza, o substrato económico.

Contudo, como não havia registos dos valores de riqueza ou valores de mercado dos imóveis, seria necessário implementar um sistema que possibilitasse determinar tais valores, para que a CA conseguisse ser aplicada. Pois, o valor do rendimento é diferente do valor da riqueza do prédio, uma vez que, o valor de riqueza dos prédios espelha o poder económico de quem os detém.

Assim, a forma mais justa de estabelecer o valor de riqueza de um prédio, será através do valor que ele terá caso seja convertido em dinheiro.

Então, para que se possa fixar o valor de riqueza de um prédio tornar-se-á imprescindível instituir na Lei um regime legal de avaliação, pois ainda não havia, visto que o do CCPIIA apenas servia para determinar o montante do rendimento.

Durante a reforma da tributação do rendimento, não foi possível fazer entrar em vigor um regime legal de avaliações, apesar de ter sido elaborado o esboço de um código de avaliações prediais, mas este nunca foi aprovado

Como uma espécie de segunda opção, foi acolhido um procedimento temporário, até que se aprovasse o código das avaliações, que estabelecia o uso dos valores já existentes no seio da CP, transformando-se assim os valores de rendimento em valores de riqueza / valores de mercado. Desta forma, fez-se multiplicar o valor do rendimento coletável de cada prédio pelo fator de capitalização 15, ou 20 caso fossem prédios rústicos.

Obtendo-se desta maneira o valor patrimonial sobre o qual incidiria temporariamente a CA, apesar de tal valor ter durado os 14 anos de existência deste imposto¹³.

A CA no fundo funcionou permanentemente sobre uma noção de valor patrimonial determinado em função do rendimento imputado por cada prédio, mantendo-se o regime anterior. Evidentemente que a CA não incidia sobre o valor dos rendimentos reais ou normais dos prédios, mas sim, sobre o valor dos próprios prédios, sendo seguro que, a forma de determinação desse valor baseava-se no rendimento. Desta feita, para execução da CA, o valor dos prédios arrendado correspondia ao valor da sua renda anual multiplicada pelo fator 15, quanto aos prédios não arrendados seria o valor da sua renda normal multiplicado pelo mesmo fator 15.

Desta maneira, o problema da determinação do valor patrimonial dos prédios já existentes à data de entrada em vigor da CA estava resolvido, mas ficava ainda por resolver o problema dos prédios novos, que viriam a ser construídos já na vigência da CA. A solução para este problema foi manter o antigo CCPIIIA em vigor, na parte respeitante à determinação do rendimento coletável dos prédios, empregando ao valor da renda anual normal, o fator 15 de capitalização para os prédios urbanos. Em relação aos prédios rústicos aplicava-se o fator 20 sobre o rendimento coletável¹⁴.

A avaliação era realizada por uma Comissão de Avaliação formada por três membros, nomeadamente, pelo Diretor das Finanças, pelo chefe das Finanças e pela Câmara Municipal, da área de localização de cada prédio especificamente. Os três membros tinham como função, no que concerne, a cada prédio não arrendado, indicar o valor que este geraria em rendas caso estivesse arrendado, subtrair as despesas, averiguar o rendimento coletável para efeitos da antiga CP e depois multiplicar o valor apurado, pelo fator 15.

Neste sentido, podemos constatar que o modelo de avaliação de riqueza dos prédios urbanos era o mesmo que a CP tinha criado para a tributação do rendimento predial.

¹³ Tal transformação foi estabelecida pelo Art.6º do DL nº442-C/88, de 30 de novembro, que aprovou o CCA. Esse modelo de determinação do valor patrimonial era provisório e só vigoraria enquanto não fosse aprovado e entrasse em vigor o Código das Avaliações. Mas, este código nunca chegou a existir convertendo-se o que era para ser provisório em definitivo, fazendo com que tal modelo só viesse a ser extinto conjuntamente com a revogação da própria CA.

¹⁴ Destarte conforme o Art.8º do DL nº442-C/88, de 30 de novembro, que aprovou o CCA:

1 – *Enquanto não entrar em vigor o Código das Avaliações, os prédios continuarão a ser avaliados segundo as regras o Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, aprovado pelo DL nº 45 104, de 1 de julho de 1963, determinando-se o seu valor tributável de acordo com o disposto nos nºs 1 dos Arts.6º e 7º do presente DL.*

2 – *No caso de terrenos para construção, o seu valor tributável será determinado por aplicação das regras contidas no Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações.*

A CA servia-se, de um modelo de avaliação patrimonial dos prédios urbanos consolidado no valor do rendimento normal, conservando-se desse jeito no sistema fiscal português até 2003, ano que seria revogado pela reforma da Tributação do Património.

Todavia, a verdade é que a falta de regras objetivas de avaliação dos prédios urbanos não arrendados e a falta de um mercado livre de arrendamento em Portugal, transformava as avaliações em atos administrativos de impossível fundamentação, e conseqüentemente, em atos unicamente legitimados pela autoridade dos órgãos que os praticavam e pela administração fiscal. Estas situações tornaram os valores patrimoniais dos imóveis bastante distanciados da realidade do mercado, pois estes valores eram fixados essencialmente em fatores meramente teóricos e subjetivos (Pires, 2015: 24-27).

4. Motivos que levaram à reforma fiscal, em particular no que diz respeito à CA

O sistema de tributação que vigorou entre nós até 2003 assentava na determinação do valor patrimonial de acordo com o rendimento real ou normal dos imóveis, sendo evidentemente ineficaz e muitas das vezes produtor de injustiças e desigualdades perante os contribuintes.

Não existia definição legal para “*a justa renda pelo período de um ano em regime de liberdade contratual*”, conforme o Art.125º do CCPIA, todo o poder centralizava-se nos peritos avaliadores das Comissões de Avaliação, de acordo com a lei eram eles que estabeleciam a renda ou ficção de renda¹⁵.

Desta feita, a falta de elementos de comparação, assim como de conformação legal, fazia com que o sistema de avaliações dos prédios não arrendados fosse opcional e subjetivo.

Tais circunstâncias levavam a injustiças, dado que, havia proprietários que ficavam beneficiados, mas outros ficavam prejudicados, podendo mesmo em circunstâncias extremas, existir prédios iguais, com a mesma localização mas com avaliações completamente distintas.

Deste modo, pode-se concluir que o valor dos prédios que não se encontrem arrendados depende e muito de quem realiza a sua avaliação, de quem apura o valor, às vezes até mais do que as próprias características dos mesmos.

Assim, a multiplicação pelo fator 15 em 1989 quando entrou em vigor a CA, foi aplicada a valores de rendas atualizadas nos casos dos prédios que se encontravam arrendados, todavia, quanto aos prédios não arrendados o valor da renda normal desse ano era ainda determinado de acordo com o ano da sua construção, o que já se encontrava bastante desatualizado. Tal evidência, refletiu-se numa enorme injustiça que estava a discriminar negativamente os proprietários dos prédios arrendados, uma vez que estes tinham as rendas atualizadas. Assim, os proprietários dos prédios arrendados como tinham as rendas atualizadas pagavam um imposto muito superior comparativamente aos proprietários dos prédios não arrendados, que tinham rendas desatualizadas.

¹⁵ Este critério de avaliações dá origem a um elevado nível de subjetividade, havendo uma difícil demonstração e sustentação objetiva, uma vez que em Portugal basicamente não havia um mercado de arrendamento urbano. Na maior parte das vezes, decorria de uma presunção custosamente demonstrável, do valor da renda que o prédio geraria caso estivesse arrendado.

A adversidade de não existir um sistema de renovação automática dos valores patrimoniais, é característica dos prédios não arrendados na vigência do CCPIIA, contudo tal característica difundiu-se a todos os prédios aquando da entrada em vigor da CA. A declaração de rendas foi anulada e os valores patrimoniais definidos em 1989, apenas tiveram um mero acerto em 1995, fora tal acerto jamais foram atualizados.

Havendo neste sentido, um grande desajuste entre os valores que incidia a CA e os valores de mercado, exacerbando-se esse desajustamento nos prédios arrendados relativamente aos prédios não arrendados.

Tal desajuste ficou ainda maior por causa das taxas de inflação que aconteceram nas últimas décadas do séc. XX. A manutenção do valor dos prédios e concomitantemente as taxas de inflação, levaram a uma diminuição do valor fiscal dos prédios, fazendo com que tenha diminuído o ónus fiscal que versava sobre eles.

Os valores patrimoniais sobre os quais incidia a CA encontravam-se extremamente desajustados da realidade. Aliás, havia inúmeros prédios que não pagavam imposto, pois o seu valor era menor do que o mínimo liquidável. Tal facto lavava a que muitos contribuintes fossem beneficiados por não pagarem imposto, sendo o número de beneficiários elevadíssimo, uma vez que, existiam muitos prédios antigos no qual os valores patrimoniais eram uma insignificância¹⁶. Por certo, o valor patrimonial da maior parte dos prédios não arrendados era definido quando se concluísse a sua construção e, tal como referimos anteriormente, as atualizações que foram realizadas foram diminutas.

Na época, a CA era uma das principais receitas das autarquias locais, tal como ainda hoje em dia acontece com o IMI, mas como as despesas das autarquias estavam sempre a aumentar, a CA também tinha que aumentar de forma idêntica. A taxa da CA avizinhou-se apressadamente do seu valor máximo de 1,3%. Neste sentido, o imposto pago pelos proprietários ficou gradualmente insustentável e a injustiça vivida entre os proprietários dos prédios novos e os proprietários dos prédios mais envelhecidos foi ficando sucessivamente intensificada. Havia uma discriminação fiscal entre os proprietários dos prédios novos comparativamente com os proprietários dos prédios antigos, originava-se desta forma, um desencorajamento por parte do sistema à modernização imobiliária, pois daí resultaria uma nova avaliação e conseqüentemente a perda da eventual isenção do imposto. O sistema favorecia a degradação dos imóveis, pois,

¹⁶ De acordo, com o Art.21º, nº4 do CCA, apenas se liquidava o imposto quando o seu valor fosse superior a 1.000 escudos (5€ +/-).

se os valores dos imóveis não fossem renovados não havia nenhuma atualização, e como tal a isenção do pagamento do imposto em alguns casos estava assegurada¹⁷.

Tal sistema levava igualmente a uma discriminação das novas gerações, pois são estas que compram e constroem prédios novos, mas também são a estas que o sistema mais tributa. Isto faz com que muitas das vezes haja um impedimento ao desenvolvimento, afetando a própria economia e até mesmo a sociedade.

Por outro modo, mesmo entre os proprietários dos prédios novos, o sistema não era justo nem equitativo, fazendo com que fossem similarmente prejudicados entre si por um sistema escassamente objetivo.

Neste seguimento, os valores patrimoniais desatualizados levavam à manutenção de taxas excessivas, sendo que este tipo de taxas são uma causa incitadora da evasão e fraude fiscal, elementos que aumentam o ganho dos referentes agentes infratores.

Tais circunstâncias, ajudaram por si a que os valores declarados na transmissão de bens imóveis pelos vendedores com efeitos de IRS e de IRC também se distanciassem dos valores de mercado (Pires, 2015: 35-41/45).

Outro dos motivos que conduziu à reforma fiscal foi o facto de ter surgido um imposto sobre o património, neste caso a CA e sem que com ele surgisse também um código de avaliações ou até mesmo regras próprias que admitisse determiná-lo. Tal código só veio com o IMI, pelo que conseqüentemente foram mantidas as regras do código da CP, que versava no rendimento, constatando-se portanto um desajustamento entre o que era a base de incidência da CA e as normas que determinavam o valor dos prédios, verificando-se diversos inconvenientes.

Nesta continuidade, vários foram os fatores que nos levaram a um contínuo desajustamento na tributação do património, de acordo com os dados de 1995 no que respeita à CA, aproximadamente 2/3 dos contribuintes tinham isenção do imposto, 29% dos contribuintes pagava em média 800\$ (4€ +/-) e o remanescente de 6% dos contribuintes pagavam sensivelmente 13.600\$ (68€+/-), existia uma repartição surpreendentemente distinta do ónus tributário.

Destarte, quem tivesse obtido um andar ou um imóvel há pouco tempo pagava consideravelmente mais do que quem tivesse adquirido outro anos antes, ou inclusivamente se o tivesse adquirido recentemente. A desigualdade levava a injustiças

¹⁷ Um dos principais objetivos da reforma fiscal de 2003 foi a redistribuição da carga fiscal pelos proprietários, elevando a carga fiscal dos proprietários dos prédios mais antigos e conseqüentemente diminuindo a carga fiscal dos proprietários dos prédios novos.

evidentes, de tal modo que propriedades valiosíssimas no centro das grandes cidades, por vezes pagavam valores míseros relativamente a andares humildes nas periferias (Valdez, 2014: 252-254).

Resumidamente, as injustiças que vinham a qualificar a tributação do património, podem sintetizar-se da seguinte forma: 1) Inexistência de regras objetivas para proceder à avaliação dos imóveis, gerando uma discricionariedade e um subjetivismo das avaliações; 2) O valor patrimonial dos imóveis mais antigos estava bastante ultrapassado, não havendo atualizações dos mesmos, ao contrário dos mais recentes que eram alvo de atualizações, penalizando e até mesmo discriminando, quem adquiria há pouco tempo um imóvel urbano; 3) Repartição distinta do ónus tributário, por vezes o imposto incidia em demasia sobre uma diminuta quantidade de contribuintes (Nascimento e Trabulo, 2004: 13).

Para converter toda esta situação, o CIMI, criou um novo sistema de avaliações, eliminando as dissemelhanças entre os prédios mais recentes e os prédios mais antigos.

4.1 Princípios gerais em que se baseia a reforma da tributação do património

Após uma análise das injustiças, da ineficácia do sistema antigo no cálculo do valor patrimonial dos prédios urbanos e a colisão nefasta que causou em todo o sistema fiscal. Encontramo-nos assim, com as condições necessárias para melhor entender as escolhas fundamentais da Reforma da Tributação do Património de 2003/2004.

Consistem em cinco os princípios gerais que integram a parte essencial das grandes escolhas da Reforma.

4.1.1 Princípio da objetividade e clareza no sistema de avaliações

Destarte, o mais recente sistema de avaliações do IMI baseia-se em regras e coeficientes objectivos, tal objetividade ficou garantida pelo legislador, quando este prevê na Lei todos os coeficientes de avaliação detalhadamente.

O Código do IMI (CIMI) expressa de forma clara e detalhada todas as condições que influenciam a determinação do valor patrimonial, com toda a cautela e preocupação para não surgirem interpretações e valores diferentes, conforme fossem os serviços ou as pessoas que realizassem a avaliação. Como tal, todos os coeficientes estão tipificados minuciosamente, não sendo possível que os avaliadores usem outros fatores senão aqueles.

Para além da tipificação dos coeficientes de avaliação, há ainda o cuidado de designar, alusivamente a cada um deles, a própria quantificação.

Desta forma, a objetividade presente na Lei dos coeficientes de avaliação faz com que tenhamos um sistema transparente, na medida em que todos os cidadãos que tenham interesse podem confirmar como se realiza uma avaliação, sendo até mesmo possível que cada titular de um dado prédio possa antecipar qual o montante que advirá aquando da aplicação dos coeficientes.

A administração fiscal compreendeu bastante bem este princípio da transparência e concedeu a todos aqueles que tivessem interesse, um serviço de simulação do montante patrimonial¹⁸, onde se consegue apurar de forma acessível e descomplicada o valor que resultará da aplicação dos coeficientes de avaliação do CIMI.

A implementação da objetividade e da transparência no sistema de avaliações, fez com que fossem eliminados alguns fatores de subjetividade e de discricionariedade dos avaliadores e da administração fiscal, garantindo-se desta forma, a igualdade e a justiça entre os contribuintes (Pires, 2015: 47-48).

4.1.2 Princípio do valor de mercado dos imóveis urbanos

O novo sistema de avaliações tem em consideração particularidades internas e a conjuntura urbana e económica onde os prédios estão inseridos, pois tais aspetos são decisivos para apurar o valor de mercado, abandonando-se assim com a subordinação ao potencial de produção de rendimentos.

O mais recente sistema assegura, a tributação dos prédios de acordo com o seu valor real, afastando as desigualdades e permitindo uma diminuição das taxas.

Desta feita, pode-se afirmar que o valor de mercado obedece à vontade e ao estado subjetivo e individual dos partícipes em cada uma das transações. Desta forma, quando uma transação tem um determinado valor, este pode ser a soma de uma diversidade de condições que podem não se repetir mais em outras negociações, tornando o preço distinto em cada uma delas.

Além do mais, o valor das negociações dos imóveis obedece também às condições económicas, que modificam no tempo de acordo com as circunstâncias e com os períodos económicos.

¹⁸ Esse sistema está acessível no Portal das Finanças em www.portaldasfinancas.gov.pt.

Não obstante todos os obstáculos, o sistema de avaliações do CIMI tem por pretensão estabelecer um modelo de indicação teórica do valor de mercado no que respeita aos imóveis urbanos (Pires, 2015: 49).

4.1.3 Princípio da renovação constante dos valores patrimoniais

O CIMI cria um regime de atualização automática para todos os valores patrimoniais tributários¹⁹, conforme nos institui o Art.138º do CIMI, “*os valores patrimoniais tributários dos prédios urbanos são atualizados trienalmente com base em fatores correspondentes a 75% dos coeficientes de desvalorização da moeda fixados anualmente por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças*”.

Tal renovação é automática, não estando sujeita a nenhuma ação legislativa ou regulamentar, visto que surge da respetiva Lei.

Desta forma, o sistema atesta a renovação constante dos valores patrimoniais, em similitude com o movimento dos mercados, extinguindo-se a principal injustiça da CA, onde a carga fiscal recaía essencialmente sobre os donos dos prédios recentes (Pires, 2015: 50).

4.1.4 Princípio da universalidade do valor patrimonial tributário

Este princípio luta primordialmente contra a fraude e a evasão fiscal, apesar de ter mais eficiência na evasão fiscal, especialmente nas operações imobiliárias, pela ponderação do valor de avaliação, objetivo e atualizado, dos imóveis com impacto no imposto sobre o rendimento das empresas (Nascimento e Trabulo, 2004: 13).

Neste seguimento, o VPT verificado para efeitos do IMI, tem igualmente uso para os restantes impostos sobre o património e para os impostos sobre o rendimento.

O êxito deste princípio atribui ao sistema fiscal uma importante ferramenta de combate à evasão e à fraude fiscal. Este princípio da universalidade do VPT, tem a aptidão de conferir os valores reais de transação e de abeirar os valores patrimoniais dos valores de mercado, aqui são os agentes económicos que interferem no mercado imobiliário incitados pelo sistema a aproximar os valores declarados para efeitos fiscais com os valores reais das transações.

¹⁹ Quanto à CP, compreendia-se a falta de um regime de atualização, pela diminuta relevância do aumento dos preços à data da criação do código. Além do mais, o facto de se tratar de um imposto que versava sobre o rendimento a atualização ocorria com o avanço do valor das rendas. Quanto à CA, o legislador designou uma atualização específica dos valores patrimoniais do Art.7º, nº 2 do DL nº 442-C/88, de 30 de novembro de uma taxa de 2% ao ano, com o término em 100%.

Nos dias de hoje, a Administração fiscal possui mecanismos bastante eficazes de verificação da observância dos encargos fiscais pelos sujeitos passivos que alienam imóveis. Tal verificação/controlo advém do facto de o sistema ter um instrumento de orientação na avaliação do valor de mercado dos imóveis, contudo decorre igualmente da elaboração de um sistema de informação entre a administração tributária, os notários e entidades que detêm a transmissão de bens imóveis, onde são mencionadas todas as alienações de prédios²⁰ (Pires, 2015: 50-51).

4.1.5 Princípio do gradualismo

Este princípio baseia-se em avançar gradualmente, através de medidas precisas que eliminem gradualmente as sérias injustiças que se fazem sentir no sistema fiscal no que respeita ao património (Nascimento e Trábulo, 2004: 13).

Assim sendo, pode-se afirmar que os valores patrimoniais dos imóveis urbanos encontravam-se completamente desajustados, provocando efeitos deveras prejudiciais. Para além disto, sempre que o Governo considerava uma reforma da tributação do património, defrontava-se com a inevitabilidade de a reforma começar com uma avaliação de todos os imóveis.

Esse receio era de todo compreensível, vistas as injustiças vividas no sistema anterior, como tal, qualquer reforma concreta haveria de partir do princípio de que os mais recentes impostos se aplicariam a valores patrimoniais justos e atualizados. Deste modo, toda a reforma da tributação do património teria de se iniciar com uma avaliação global de todos os prédios urbanos presentes no registo predial. Esta avaliação obrigava à consagração na Lei de um sistema que possibilitasse avaliar com precisão o valor real de mercado dos prédios.

Contudo, além da complexidade que um sistema jurídico de avaliação exigia, levantava-se conjuntamente um problema de exequibilidade, pois existia um número profundamente elevado de prédios, fazendo com que só se conseguissem avaliar todos os prédios ao longo de inúmeros anos, tendo sido esta complexidade uma das principais razões do adiamento contínuo da Reforma.

²⁰ Instrumento de passagem de informação a respeito de todos os atos notariais, de acordo com a Portaria nº 975/2004, de 3 de agosto, que elabora a declaração modelo 11, prevista no Art.114º do código do IRS e no Art.49º do código do IMT. Esta declaração abarca somente elementos informativos que necessitam de ser enviados para a administração fiscal alusivamente a todos os atos notariais que os notários ou outras entidades que desempenhem tarefas congéneres devem informar à Direcção Geral sobre os Impostos (DGCI).

Estávamos num beco sem saída, uma vez que a reforma não se conseguia implementar sem uma avaliação universal dos prédios urbanos, mas tal avaliação não era exequível de se terminar em apenas um ciclo de duração de um Governo, pois estávamos a falar em avaliar cerca de 6,5 milhões de prédios. Mais não existindo forma de solucionar esse obstáculo, jamais existiria jeito de se implementar a reforma²¹.

A Reforma da tributação do património só se logrou após se quebrar com este ciclo vicioso. O legislador deixou de lado a ideia de se fazer uma avaliação total antecipada dos prédios e prosseguiu com um sistema de avaliações novo, aplicável somente, numa primeira etapa aos prédios mais recentes. O sistema de avaliações prediais do CIMI ingressou instantaneamente em vigor, no dia posterior ao da publicação do DL que aprovou a reforma, tratando-se do DL n° 287/2003, de 12 de novembro.

O mais recente sistema emprega-se prontamente a todos os prédios que não se encontravam inscritos na matriz predial, mas que cuja declaração de prédio novo fosse cedida depois dessa data, tal como àqueles que, não se encontrando nessa posição, viessem a ser transmitidos depois da entrada em vigor do CIMI ou do IMT.

Por este motivo, o IMI surgiu com dois regimes diferentes no que respeita ao valor tributável e às taxas, um dos regimes era destinado aos prédios antigos, àqueles que ainda não tinham sido avaliados de acordo com o novo sistema de avaliações, o outro regime era destinado aos prédios que já tinham sido avaliados pelo novo sistema.

No que se refere aos prédios que já existiam à data da entrada em vigor do novo sistema de avaliações, estes tiveram a aplicação do sistema de avaliações quando foram transmitidos e conforme fosse a transmissão, assegurando similarmente que o IMT e o IS beneficiassem na sua liquidação da eficácia do mais recente sistema de avaliações. Garantiu-se deste modo que quaisquer transmissões estivessem sujeitas a imposto conforme o valor tributável calculado pelo meio do novo sistema de avaliações.

Porém, estes dois regimes distintos no mesmo imposto, (o regime para os prédios antigos e o regime para os prédios recentes) não poderiam ser definitivos, tinham que ser provisórios, sob pena de infringir o princípio constitucional da igualdade em matéria fiscal.

Foi por este motivo que a Lei adicionou a estes dois regimes uma barreira de duração conferindo-lhe natureza temporária. Nos termos do Art.15º, nº4 do DL n° 287/2003, de 12 de novembro, no prazo de 10 anos posteriormente a 2003, teria de ser

²¹ Esta é, uma das principais causas de atraso da implementação da reforma, esclarecendo o porquê de ela só ter sido viável quase 20 anos depois das reformas fiscais do séc. XX e quase 30 anos após a aprovação da nossa CRP de 1976.

efetuada a avaliação global dos prédios até então não avaliados nos termos do CIMI. Tal avaliação geral viria a ser feita na sequência da Lei nº 60-A/2011, de 30 de novembro (Pires, 2015: 51-53).

5. Principais inovações do IMI comparativamente com o sistema anteriormente em vigor

Face ao contexto anteriormente relatado, tínhamos uma enorme necessidade de uma Reforma Patrimonial, precisávamos de uma profunda transformação na tributação do património.

O IMI, o IMT e o IS têm como aspeto em comum da sua aplicação, o sistema de avaliação do valor dos imóveis, manifesto no CIMI. Assim, os três impostos previamente expostos e o sistema de avaliações do IMI foram criados pela Reforma da Tributação do Património de 2003/2004, fazendo com que Portugal ficasse com um autêntico sistema de tributação do património, satisfazendo o princípio constitucional de tributação de riqueza, 27 anos após a aprovação da CRP de 1976²². O novo sistema fundamenta a caracterização do património imobiliário no valor de mercado, calculado pelo sistema de avaliações do CIMI (Catarino e Guimarães, 2014: 376-377).

Neste sentido, podemos afirmar que o IMI teve diversas modificações com a Reforma, tal como o IMT e o IS, apesar da nossa análise se focar unicamente no IMI. Mas, não podemos deixar de mencionar que foram também indispensáveis algumas alterações nos impostos sobre o rendimento, em especial no IRS e no IRC, de maneira a que se conseguissem espelhar os ajustamentos fiscais consequentes das avaliações nesses impostos, quando tal se apresentasse imprescindível para se evitar fenómenos de evasão fiscal.

Desta forma, o IMI veio substituir a CA, imposto que tal como a CA se justifica à luz do princípio do benefício e cuja receita se destina na sua totalidade aos municípios. Neste aspeto, não se realizou, uma alteração de fundo relativamente à manutenção do imposto, nem à sua filosofia.

Em contrapartida, devemos salientar que esta reforma patrimonial versou sobre a propriedade urbana e não sobre a propriedade rústica, cujos valores de receita, em sede de

²² É deveras interessante verificar o quão lento é o nosso legislador fiscal português a adequar-se aos novos contextos políticos e constitucionais. A reforma fiscal da Primeira Republica apenas aconteceu 12 anos depois da revolução do 5 de outubro de 1910. A constituição de 1976, demorou apenas 2 anos a surgir, após a revolução do 25 de Abril de 1974. Contudo, para terminar a adaptação do sistema da tributação do património, teriam de passar 27 anos sobre a aprovação da constituição e quase 30 anos sobre a revolução democrática.

CA bem como presentemente em sede de IMI, são de facto insignificantes (cerca de 0,8% da receita na integra do IMI)²³.

Para além disto, temos o enfraquecimento constante do nosso setor primário, que muitas das vezes é intensificado pelos incêndios florestais, o que faz com que se torne quase impossível termos os meios adequados para realizar a reforma no âmbito da propriedade rústica. Há inúmeros casos em que não existe tributação, ou quando existe esta é diminuta, tal facto leva a formar um estímulo ao abandono das terras, com as consequências prejudiciais daí resultantes. Não há conseqüentemente entusiasmo pelos proprietários rurais a cultivarem as suas terras ou até inclusivamente arrendá-las, pois, a atividade das terras não é compensada, nem tão pouco a inatividade é penalizada, ao contrário da filosofia implantada na tributação do património urbano.

Assim sendo, a grande preocupação e a principal inovação do IMI comparativamente com a CA, consistiu na introdução de critérios de avaliação dos imóveis urbanos, pois na CA não tinham sido aprovados.

Por conseguinte, o novo sistema teve logo como grande preocupação reduzir as desigualdades entre os contribuintes, tendo todavia a plena consciência de que tal não iria ser possível numa assentada só. De verdade, tinha que se realizar a reavaliação dos imóveis urbanos, mais de 6,5 milhões de prédios, o que demoraria imenso tempo. Além disso, ainda era preciso testar os novos critérios de avaliação patentes no CIMI, de forma a atestar se os mesmos eram apropriados e se possibilitavam avaliações prediais mais consentâneas com os valores de mercado dos imóveis e sem a criação de injustiças e de erros evidentes que colocassem em risco o novo sistema de avaliações.

Neste seguimento, o legislador prossegue com uma solução básica que se resumiu em distinguir todos os prédios já existentes à data da entrada em vigor do IMI, de todos aqueles que viriam a sua primeira inscrição patrimonial depois dessa data (1-12-2003), ou que, apesar de já se encontrarem inscritos, fossem alvo de uma transmissão depois da data da entrada em vigor do IMI.

Assim, todos os prédios no que concerne ao IMI, que se encontravam inscritos na matriz com data anterior a 1-12-2003 assistiram a uma atualização do seu valor patrimonial com base em elementos de desvalorização pecuniária.

²³ Tendo em conta uma receita liquidada de 1095 milhões de euros em 2009, a receita referente aos prédios rústicos é de 8,3 milhões de euros, de acordo com as estatísticas divulgadas pela DGCI em 2011, o quer isto dizer que temos uma média de 37 cêntimos por prédio rústico.

Nesta sequência, e ainda no contexto das inovações do IMI o legislador resolveu introduzir uma cláusula de salvaguarda, para que não houvessem subidas abissais aquando da atualização do valor patrimonial, produzindo-se assim os efeitos ao longo do tempo, estabeleceu-se valores extremos por prédio e por contribuinte, e para que o impacto fosse menor, gradual e restrito no tempo, conforme o disposto no Art.25º do DL nº 287/2003. Portanto, determinou-se que o aumento da contribuição não podia ultrapassar um determinado valor, que se iniciou em 60€ em 2004 e chegou até aos 165€ em 2011, data prevista para o último ano de aplicação da dita cláusula.

Contudo, todos aqueles imóveis adquiridos depois de 1 de dezembro de 2003 viram o seu valor patrimonial a ser determinado conforme as regras de avaliação patentes no CIMI. (Valdez, 2014: 255-258).

Resumidamente, como existia um amplo número de prédios a avaliação global iria gerar um aumento avultado do IMI a pagar, pois o valor patrimonial encontrava-se bastante distante do valor de mercado e a redução da taxa de imposto não equilibrava o aumento daquele valor. Como tal, estabeleceu-se esta cláusula de salvaguarda para evitar uma subida aterrorizante, não podendo esse aumento ultrapassar em 75€ no que respeita a cada um dos anos de 2012 e 2013 ou 1/3 da diferença entre o imposto que se aplicava anteriormente e posteriormente da avaliação, consoante o que for superior²⁴.

Ficou igualmente determinado um regime transitório destinado aos prédios urbanos com rendas desatualizadas, de modo a impossibilitar que existisse um valor a pagar de IMI superior ao próprio valor recebido pela renda anual capitalizado pelo fator 15.

Foram beneficiados com este regime os prédios arrendados por contrato de arrendamento para habitação realizados antes da entrada em vigor do Regime de Arrendamento Urbano, aprovado pelo DL N°321-B/90 de 15 de outubro, ou por contrato de arrendamento que não tivesse como finalidade a habitação antes da entrada em vigor do DL nº 257/95 de 30 de Setembro. Mas, para que os contribuintes pudessem beneficiar deste regime do IMI, tinham que entregar a participação de rendas até 31 de agosto de 2012.

Entre janeiro a junho de 2013 foi finalizada a avaliação geral, passando, todos os imóveis urbanos a deter um VPT definido de acordo com o CIMI, conforme as mesmas normas e coeficientes, proporcionando ao sistema uma maior justiça e igualdade (Catarino e Guimarães, 2014: 387-388).

²⁴ Mas, a partir de 2015, o contribuinte já tem de suportar o valor do IMI por inteiro, pois já não se aplica a cláusula de salvaguarda.

Quanto à taxa de imposto, evidenciada no Art.112º do CIMI, esta é diferente conforme respeite a imóveis mais antigos (aqueles que estão submetidos a uma atualização das matrizes por aplicação dos coeficientes) ou a imóveis mais recentes (os sobrantes), ficando os imóveis mais antigos com um intervalo de modificação entre os 0,4% e os 0,8% do valor patrimonial e os mais recentes com um intervalo de 0,2% a 0,5%. Estas variações possibilitam posteriormente às assembleias municipais determinar a taxa que ambicionam que os seus municípios suportem em cada ano económico e fiscal, mas para tal devem informar à Administração Tributária até ao final do mês de novembro do ano antecedente que taxa desejam que vigore. Caso nada seja debatido, será aplicada a taxa mais baixa de acordo com o resulta do Art.112º do CIMI.

A avaliação dos imóveis levou a uma redistribuição do imposto, 70% dos contribuintes assistiram à sua carga fiscal ficar acentuada, ainda que 30% beneficiaram de um desagravamento fiscal devido à introdução da cláusula de salvaguarda, em particular os proprietários de imóveis que tinham a inscrição matricial realizada a partir de 1990. O desagravamento seria tanto maior quanto mais novo fosse o imóvel, dado que uma atualização com base na desvalorização monetária refletia-se muito menos, e ainda a descida da taxa andou à volta dos 30% em média comparativamente às taxas que existiam antes da reforma (entre 0,7% e 1,3%, sendo a média de 1,1%).

Quanto aos poderes das câmaras, estas assistiram a uma intensificação dos seus poderes no que toca à intervenção fiscal dos seus impostos, nomeadamente no aumento ou na diminuição da taxa de imposto, em especial no domínio do planeamento urbanístico, como é o caso dos prédios sujeitos a recuperação urbana ou especialmente degradados, conforme preceituado no Art.112º do CIMI.

Tal como foi referenciado anteriormente, os prédios transacionados depois de 1 de dezembro de 2003 foram alvo de avaliação de acordo com o regime previsto nos Arts.37º e seguintes do CIMI e consoante os critérios aí mencionados. Simultaneamente, a taxa de imposto é também mais baixa, pois a grande preocupação do legislador foi que dos critérios de avaliação decorresse um valor para o prédio mais ou menos próximo do chamado valor de mercado, isto é, o valor que o prédio teria caso fosse vendido em condições normais de mercado.

Claramente que o dito valor médio de mercado aparentemente faria elevar o VPT do prédio comparativamente com o valor que adviria da mera aplicação dos fatores de desvalorização monetária. Verdade seja dita que, em média, o valor imobiliário tem subido

bastante mais em Portugal do que a mera inflação. Daí resulte a explicação para taxas diferenciadas de imposto.

Por fim, há-que evidenciar que os prédios urbanos que se encontravam inscritos pela primeira vez na matriz em data anterior a 2003, mas que depois dessa data foram transmitidos, estes prédios já foram alvos de uma avaliação conforme os critérios previstos no CIMI. Não sendo uma reavaliação total, como é evidente, esta medida contribui no entanto para ir reduzindo o número de prédios que terão de ser reavaliados de acordo com as novas regras do CIMI. (Valdez, 2014: 259-261).

6. IMI: considerações gerais

O IMI é um imposto patrimonial que veio substituir a CA em 1 de Dezembro de 2003.

Neste sentido, e utilizando a definição dada pelo professor doutor Joaquim Freitas da Rocha “o IMI é um imposto real, periódico e sobre a titularidade do património, incidindo sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, sendo devido, em princípio, pelos respetivos proprietários, Art.1º e 8º do CIMI”

“Trata-se de um imposto liquidado e cobrado pelos serviços centrais da Direção-Geral dos Impostos, Art.113º e 119º do CIMI, mas que constitui receita dos Municípios onde os prédios se encontram localizados, daí se podendo qualificar o mesmo como “não estadual”” (Rocha, 2015: 196-197).

Tal como foi referido anteriormente o IMI é um imposto patrimonial, de maneira que temos que evidenciar que a tributação do património visa constituir um instrumento de igualdade entre os cidadãos. Como tal, o principal fim constitucional da tributação do património é a diminuição das desigualdades, o que leva a que o legislador proceda a uma discriminação do património, tributando os mais elevados e isentando os mais baixos ou adotando taxas progressivas (Nabais, 2015: 436).

O IMI tributa em Portugal a detenção da propriedade imobiliária²⁵, trata-se de um imposto geral sobre o património rústico e urbano detido por cada sujeito passivo em cada ano.

Neste contexto, o IMI incide anualmente sobre o valor patrimonial dos imóveis, tratando-se de um imposto que tem por finalidade a tributação da riqueza manifestada pelo valor patrimonial dos prédios presentes no património de cada sujeito passivo. O facto de ser um imposto anual, o ato produtor do IMI surge a 31 de dezembro, o sujeito passivo do imposto é o titular do prédio nesse dia, consoante o Art.8º do CIMI.

O sujeito passivo do imposto é o titular que obtém do prédio o proveito que advém da sua existência, que por norma é o proprietário, porém nos casos que existe o direito de usufruto ou de superfície, são os titulares desses direitos que pagam o imposto (Catarino e Guimarães, 2014: 375/388).

²⁵ O outro imposto que tributa a detenção da propriedade imobiliária é o IS sobre os imóveis de elevado valor, ou seja, trata-se de um imposto especial que tributa apenas o património imobiliário, acima de 1 milhão de euros.

O IMI é um imposto municipal, que versa sobre o património bruto, uma vez que nem mesmo os débitos hipotecários ou outros encargos registáveis são dedutíveis ao valor dos imóveis. Trata-se de um imposto anual, sobre o valor da propriedade ou titularidade de direitos reais de gozo sobre imóveis (Gomes, 2005: 85-86).

Por norma, o IMI começa a ser tributado desde o ano, em que parte do território e os restantes constituintes mencionados no Art.2º do CIMI devam ser qualificados como prédios, ou do término das obras de edificação, de aperfeiçoamento ou de quaisquer modificações que tenha levado à modificação do VPT de um prédio.

Neste sentido, conforme o Art.10, nº1 do CIMI, os prédios urbanos consideram-se acabados ou alterados na mais antiga das seguintes datas: 1) Quando a licença da câmara for atribuída, sempre que seja exigível; 2) Quando a declaração para a inscrição na matriz for apresentada com a informação da data do fim das obras; 3) Quando se confirme uma utilização, contanto que não seja a título precário; 4) Quando for possível a habitual utilização, para os desígnios a que se reserva.

Porém, podem existir regras especiais para a tributação do IMI. Como tal, o IMI pode ser tributado desde o quarto ano subsequente, inclusive, àquele em que o terreno para construção haja passado a incluir-se no ativo de uma empresa que possua como propósito a construção de edifícios para venda, Art.9º, nº1 alínea d) ou ainda, no terceiro ano subsequente, àquele em que um prédio se tenha incluído no ativo circulante de uma empresa que possua como finalidade a sua venda, Art.9º, nº1, alíneas d) e e) (Marques, 2011: 8).

6.1 Justificação para a existência do IMI

Como é sabido há justificações teóricas para a tributação dos municípios se estabelecer por excelência nos impostos sobre o património, essencialmente tais justificações baseiam-se na teoria de que os tributos locais devem fundamentar-se no chamado princípio do benefício como causa justificativa da aludida oneração tributária e ainda por existir uma maior simplicidade em se determinar qual a câmara que irá benfeitorizar da receita.

Desta maneira, se analisarmos em especial o IMI, podemos constatar que a sua receita é especialmente justificativa nível municipal, pois existe um conjunto bastante avultado de serviços que são prestados pelos municípios aos seus habitantes e que muitos desses serviços têm uma base utilitária direta ou indiretamente associada ao património

imobiliário, como é o caso de esgotos, saneamentos, escolas, redes de infra-estruturas, etc., onde muitas das vezes as taxas por si só não serão o bastante para delas conseguir a receita necessária à prestação de tais serviços. Desta feita, justifica-se um imposto baseado no princípio do benefício, ou melhor, quem tem imóveis que justificam a prestação de tais serviços pagará o imposto (Valdez, 2014: 238).

O princípio do benefício tem latente a ideia do imposto como o custo dos serviços que o Estado proporciona à sociedade. Em harmonia com este raciocínio, um sistema fiscal só será justo quando cada cidadão colabora para o financiamento da despesa pública, em conformidade com os benefícios que benfeitoriza por parte do poder público (Santos, 2003: 396).

Esta afirmação encontra-se, apoiada pela doutrina do chamado federalismo federal, do qual destacamos Wallace Oates ou Richard Musgrave, onde Wallace Oates nos diz que, dizendo que *“uma atrativa fonte de impostos para os governos descentralizados é o imposto predial”*, uma vez que, *“muitos dos benefícios dos serviços locais concedidos aos residentes parecem ser proporcionais ao valor das propriedades”*, a que adiciona que, numa ótica de escolha pública, tais impostos têm ainda a vantagem de ser *“um imposto muito visível, já que as pessoas se apercebem do que estão a pagar pelos serviços públicos”*²⁶.

Igualmente, entre nós, o Professor Manuel Porto ressalta a importância do princípio do benefício na tributação do património, quer na já referenciada CA, quer na atual reforma, em especial no IMI, quando nos diz que *“a tributação do património predial pode encontrar justificação na lógica do princípio do benefício, na medida em que os proprietários dos prédios são especiais beneficiários de infra-estruturas e serviços, muito onerosos, que a comunidade lhes proporciona”*²⁷.

Neste contexto, um imposto como o IMI que tributa a mera detenção dos imóveis é menos permeável à mudança da conjuntura, já que o regime de avaliações não é algo que esteja em constante modificação, apesar de que não deve ser dissociado do avanço da conjuntura, pelo menos nas situações de tributação que se baseiam maioritariamente no chamado valor de mercado dos imóveis (Valdez, 2014: 239-241).

²⁶ Citado por: VALDEZ-*Autonomia Tributária dos Municípios.*(2014), Porto: Vida Economica-Editorial, SA. p.239; retirado de: MUSGRAVE – *Idem*, Introdução, p.xvii.

²⁷ Citado por: VALDEZ-*Autonomia Tributária dos Municípios.*(2014), Porto: Vida Economica-Editorial, SA. p.239; retirado de: PORTO- *A reforma da tributação do património imobiliário.Revista de Legislação e Jurisprudência.* Coimbra: Coimbra Editora. Ano 131, nº3932, (2002), pp.258 a 267.

Assim, de acordo com o princípio do benefício que nos trás à memória Adam Smith os particulares deverão pagar mais impostos, em conformidade com os benefícios que recebem por parte do Estado.

O princípio do benefício vem evidente no CIMI no seu preâmbulo²⁸ onde se fundamenta que a prestação deve depender do valor patrimonial do prédio, ou seja, a prestação será uma contrapartida dos benefícios que os proprietários irão receber.

O valor patrimonial de cada prédio opera como uma norma de distribuição dos encargos tributários, visto que constitui um indicador aproximado das obras e serviços exigidos em qualquer que seja o aglomerado urbano, em desenvolvimento exponencial.

Como tal, apenas o princípio do benefício justifica o facto de a lei não ter em consideração a capacidade contributiva do proprietário do prédio, tributando assim, com as mesmas taxas de imposto, sociedades e pessoas singulares (Sanches, 2007: 39-55).

Em suma, a única justificação lógica para que tenhamos entre nós tributação do património, em especial o IMI, tem a ver com o princípio do benefício e não com a capacidade contributiva dos próprios contribuintes. Segundo a capacidade contributiva, um sistema fiscal só será justo se a distribuição dos impostos pelos contribuintes for realizada conforme a sua capacidade económica, sem que nada tenha a ver com o benefício que se possa retirar da prestação de bens e serviços públicos (Santos, 2003: 405). Assim, caso esta tributação tivesse justificação na capacidade contributiva, os quadros de arte valiosíssimos, jóias e objetos de elevado valor, também seriam tributados o que não acontece. Como tal, a única hipótese justificativa é através da lógica do princípio do benefício, pois beneficiamos de caminhos públicos, água, saneamento, etc., e com isso temos que pagar o imposto como forma de compensar os serviços que nos são prestados, e como quem nos presta estes serviços é o município onde o imóvel se encontra localizado é a esse município que o imposto será pago.

6.2 Conceito e tipos de prédios

Dado que, o IMI incide sobre o valor patrimonial dos prédios, importa antes de mais definirmos o conceito de prédio.

O CIMI no seu Art.2º dá-nos a definição de prédio, aliás, em modos bastante similares aos que resultavam da definição de prédio também no Art.2º do CCA.

²⁸ Este princípio do benefício já era referido no preâmbulo do CCA (DL nº 442-C/88, de 30 de novembro) e afirmado no seu Art.1º.

Há que destacar que o conceito de prédio para efeitos de IMI é mais vasto do que o próprio conceito que resulta do Código civil²⁹. Os principais elementos do conceito fiscal de prédio para efeitos do IMI são: 1) O elemento físico, onde nos diz que o prédio é constituído por uma fração de território delimitado, compreendendo, além do solo, as águas, edifícios, construções e plantações, incorporados ou assentes com carácter de permanência; 2) O elemento jurídico, uma vez que o prédio, tem de fazer parte do património de uma pessoa singular ou coletiva. Daí afastam-se, do conceito de prédio os bens dominiais que não podem ser objeto de direito privado, como estradas, ruas, jardins públicos, cemitérios, e águas fluviais; 3) O elemento económico, que implica a suscetibilidade de, em condições normais, o prédio ter valor económico. Excluem-se, pois, do conceito de prédio as frações de território que em condições normais não tenham valor económico (Nascimento e Trabulo, 2004: 16-17).

Identificada a definição de prédio, de acordo com o elemento físico, jurídico e económico, o CIMI classifica os prédios em três categorias, rústicos, urbanos e mistos.

O Art.3º do CIMI, diz-nos que são prédios rústicos os terrenos situados fora dos aglomerados urbanos que não sejam terrenos para construção e os que estando localizados dentro dos aglomerados urbanos não estejam afetos a uma exploração agrícola.

Consideram-se também prédios rústicos os edifícios ou construções que cumpram um duplo requisito: 1) Quando estão localizados em terrenos rústicos e simultaneamente; 2) se encontrem destinados à produção de rendimentos agrícolas. Assim, quando estão preenchido os dois requisitos anteriormente referenciados, os edifícios ou construções são considerados prédios rústicos, integrando-se nos terrenos onde estão construídos. A função normal dos edifícios e das construções é terem um fim habitacional, comercial, industrial, de serviços e outros, mas existem casos em que as construções estão designadas a fins agrícolas. Nessas situações, quando as construções se integram em explorações agrícolas, são caracterizadas como prédios rústicos concomitantemente com os terrenos onde se situam.

Por outro lado, consideram-se prédios urbanos todos os terrenos para construção e os terrenos que não sejam rústicos, tal como os edifícios e as construções depois sua conclusão, Art.4º do CIMI.

Existem ainda edifícios e construções urbanas que se encontram instaladas em explorações agrícolas e, em terrenos rústicos que não estão afetos à agricultura. É por

²⁹ Art.204º do Código civil.

exemplo, o caso de construções urbanas onde habitam os proprietários, mas tal construção encontra-se inserida numa quinta agrícola. Neste caso, estamos perante um prédio com duas partes e duas utilizações distintas, a habitacional e a agrícola, onde nenhuma das atividades é prevalecte em relação à outra. Assim sendo, estamos na presença de uma situação onde o mesmo prédio tem uma parte rústica e uma parte urbana que são diferenciadas entre si e que não podem estar numa relação de submissão económica, estando sim numa situação de autonomia. Como tal, o CIMI classifica estas situações como um terceiro género de prédios, os prédios mistos, Art.5º do CIMI (Catarino e Guimarães. 2014: 389-390).

Voltando aos prédios urbanos, tal como vimos, no Art.4º temos uma definição de prédio urbano por exclusão. Contudo, no Art.6º, nº1 do CIMI, os prédios urbanos dividem-se em quatro grupos: a) habitacionais; b) comerciais, industriais ou para serviços; c) terrenos para construção; d) outros. De acordo com o Art.6º, nº2 do CIMI consideram-se prédios habitacionais, comerciais, industriais ou para serviços os edifícios ou construções para tal licenciados ou, na falta de licença, que tenham como destino normal cada um destes fins, Art.6º, nº3 do CIMI. Consideram-se terrenos para construção os terrenos situados dentro ou fora de um aglomerado urbano para os quais tenha sido concedida licença ou autorização, admitida comunicação prévia ou emitida informação prévia favorável de operação de loteamento ou de construção, e ainda aqueles que tenham sido declarados no título aquisitivo, excetuando-se os terrenos em que as entidades competentes vedem qualquer daquelas operações, designadamente os localizados em zonas verdes, áreas protegidas ou que, de acordo com os planos municipais de ordenamento do território, estejam afetos a espaços, infra-estruturas ou equipamentos públicos. Por fim, de acordo com o Art.6º, nº4 enquadram-se na previsão da alínea d) do n.º 1 os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano que não sejam terrenos para construção nem se encontrem abrangidos pelo disposto no Art.3º, nº 2 e ainda os edifícios e construções licenciados ou, na falta de licença, que tenham como destino normal outros fins que não os referidos no n.º 2 e ainda os da exceção do n.º 3 (Nascimento, 2004: 19-20).

6.3 Taxas, liquidação e pagamento do IMI

Uma vez que o IMI é um imposto sobre o património, a taxa é proporcional, variando o montante deste imposto unicamente em função do valor tributável dos prédios.

Não tem, assim, qualquer relevância o rendimento do sujeito passivo ou o rendimento do seu agregado familiar.

Como tal, as taxas de IMI são distintas consoante o tipo de prédio, conforme consta do Art.112º do CIMI: a) Prédios rústicos: 0,8%; b) Prédios urbanos: 0.3% a 0,5%³⁰. As taxas previstas na alínea b) são elevadas anualmente para o triplo quando se trata de prédios devolutos há mais de um ano ou de prédios em ruínas. Caso estejamos perante um prédio composto por uma parte rústica e uma parte urbana, aplicar-se-á ao valor tributário de cada parte a devida taxa. Quanto aos prédios que tenham como proprietários entidades que gozem de domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a um regime fiscal claramente mais favorável ao nosso, constantes de lista aprovada por portaria do Ministro das finanças, a taxa de imposto é de 7,5%³¹.

Quanto à liquidação em sentido restrito, esta corresponde à aplicação das taxas na matéria coletável. Assim, o VPT dos prédios é apurado por avaliação, com base nos critérios previstos nos Arts.14º e seguintes do CIMI.

Nos termos do Art.113º do CIMI, o imposto é liquidado anualmente, pela Autoridade Tributária e Aduaneira nos meses de fevereiro e março, com data reportada a 31 de dezembro do ano anterior, visto que o IMI é um imposto anual e seu facto gerador ocorre em 31 de dezembro de cada ano. O montante da liquidação a ser cobrada deverá ser comunicado pela administração fiscal aos contribuintes durante o mês de março. Ainda de acordo com o Art.113º do CIMI, a Lei estabelece que não há lugar a qualquer liquidação quando o montante do imposto a cobrar é inferior a 10€.

Quanto ao pagamento, de acordo com o previsto nos Arts.119º e 120º do CIMI, o pagamento do imposto deve ser realizado nos seguintes termos: a) De uma vez só, em abril, quando o valor é igual ou inferior a 250€; b) Em duas prestações, em abril e novembro, quando o valor é igual ou superior a 250€ e igual ou inferior a 500€; c) Em três prestações, em abril, julho e novembro, quando o montante é superior a 500€ (Catarino e Guimarães, 2014: 391-392).

³⁰ O intervalo de 0.3% a 0.5% foi aprovado pela Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, e é aplicável a partir de 2012, inclusive. Na primeira versão do código esta mesma taxa variava entre 0.2% e 0.5%.

³¹ Esta taxa foi igualmente aprovada e fixada pela Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro, e é também aplicada a partir de 2012, inclusive. Na versão original do código esta taxa era de 5%.

6.4 Matrizes prediais

As matrizes prediais caracterizam-se como registos onde consta a designação dos prédios, a sua localização o seu VPT e ainda a identidade dos proprietários, usufrutuários e superficiários.

Existem dois tipos de matrizes, matrizes para a propriedade rústica e matrizes para a propriedade urbana.

Conforme o Art.12º do CIMI, quando estamos perante andares ou prédios aptos a utilização independente, consideram-se separados na inscrição matricial, existe uma discriminação no VPT. Há uma atualização anual das matrizes, com referência a 31 de dezembro.

A inscrição e atualização do prédio na competente matriz é realizada com base na declaração apresentada pelo sujeito passivo, no prazo de 60 dias contados a partir da ocorrência de qualquer um dos seguintes acontecimentos: a) Uma dada realidade física passar a ser considerada como prédio; b) Verificar-se um evento suscetível de determinar uma alteração da classificação do prédio; c) Modificarem-se os limites de um prédio; d) Concluírem-se obras de edificação, de melhoramento ou outras alterações que possam determinar variação do VPT do prédio; e) Verificarem-se alterações nas culturas praticadas num prédio rústico; f) Ter-se conhecimento da não inscrição de um prédio na matriz; g) Verificarem-se eventos determinantes da cessação de uma isenção, exceto quando estes eventos sejam de conhecimento oficioso; h) Ser ordenada uma atualização geral das matrizes; j) Verificar-se a ocorrência prevista no Art.9º, n.º2; l) Iniciar-se a construção ou concluir-se a plantação, no caso de direito de superfície, Art.13º, nº1 do CIMI.

Em conformidade com o Art.13º nº 3 do CIMI o chefe das finanças competente procede, oficiosamente: a) À inscrição de um prédio na matriz, bem como às necessárias atualizações, quando não se mostre cumprido o disposto no n.º 1; b) À atualização do VPT dos prédios, em resultado de novas avaliações ou quando tal for legalmente determinado; c) À atualização da identidade dos proprietários, usufrutuários, superficiários e possuidores, sempre que tenha conhecimento de que houve mudança do respetivo titular; d) À eliminação na matriz dos prédios demolidos, após informação dos serviços relativa ao termo da demolição; e) À inscrição do VPT definitivo determinado nos termos do CIMI (Nascimento e Trábulo, 2004: 49-50).

De acordo com o Art.130º, nº s 1º e 3º do CIMI, o contribuinte pode examinar ou solicitar a declaração comprovativa da inscrição matricial no serviço de finanças da área

onde os prédios se encontram situados, podendo, a qualquer momento, reclamar de algum erro que haja nas inscrições matriciais.

Desta feita, a reclamação poderá ser fundamentada através das seguintes formas: 1) Quando se considere o VPT desatualizado, podendo este ser superior ou inferior àquele que adviria duma correta avaliação³², porém esta reclamação é sempre limitada ao Art.130º, nº4 do CIMI, ou seja o VPT só poderá ser alvo de uma modificação por meio de uma nova avaliação, quando passados três anos da data de fecho da matriz em que haja sido inscrito o resultado daquela avaliação que deu origem ao valor patrimonial patente na matriz; 2) Quando exista uma incorreta integração do prédio na matriz (o prédio já pode ter sido demolido devido a uma estrada que ali passou ou a um rio); 3) Quando haja um erro na denominação das pessoas e residência ou na especificação dos prédios; 4) Quando existe um erro na cópia dos elementos cadastrais ou das inscrições constantes de elementos oficiais; 5) Sempre que haja uma duplicação ou omissão dos prédios ou das competentes parcelas; 6) Quando não há o registo de isenção já atribuída ou reconhecida; 7) Sempre que há modificação na constituição dos prédios em resultado de divisão, anexação de outros confinantes, correções de extremas ou arredondamento de propriedades; 8) Quando não existe diferenciação do VPT dos prédios urbanos por andares ou divisões de uso autónomo; 9) A mudança do prédio para um regime de propriedade horizontal; 10) Quando ocorra um erro na representação topográfica, confrontações e particularidades agrárias dos prédios rústicos; 11) Quando haja erro nos mapas fragmentários cometidos na divisão dos prédios mencionados na alínea anterior; 12) Sempre que há um erro na atualização do VPT; 13) Quando existe um erro na definição das áreas de prédios rústicos ou urbanos, sempre que as dissemelhanças entre as áreas verificadas pelo perito avaliador e a contestada sejam superiores a 10% e 5%, respetivamente.

Por último, os resultados das reclamações realizadas com base em qualquer um dos fundamentos anteriormente enunciados só se produzirão na liquidação no ano em que o pedido for comunicado (Marques, 2011: 9-10).

6.5 Isenções

Por norma, as isenções verificam-se em diminuições fiscais baseadas em razões de índole social, económica ou técnica.

³² Em regra, o sujeito passivo só tem interesse em reclamar quando o VPT patente na matriz é superior àquele que a seu ver é o correto.

Para estarmos perante uma isenção tributária é fundamental termos uma situação de incidência, uma vez que a isenção tem como finalidade retirar da incidência uma pessoa (incidência subjetiva) ou um bem (isenção objectiva) (Nascimento e Trabulo, 2004: 39).

O CIMI institui no seu Art.11º algumas isenções, ao ponto de determinar isenções gerais ao Estado, às Regiões Autónomas e a todos os seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, abrangendo os institutos públicos, que não possuam índole empresarial, da mesma maneira que os municípios, freguesias e as suas associações e federações de municípios de direito público. Porém, quando dizemos anteriormente que não estão isentos de IMI os serviços, estabelecimentos e organismos do Estado que tenham carácter empresarial, temos de ter em conta que existem ressalvas quanto aos hospitais e unidades de saúde que são constituídos em entidades públicas empresariais.

Nesta lógica, para além da isenção subjetiva patente no CIMI mantêm-se as isenções contempladas no EBF (Teixeira, 2010: 237)

6.5.1 Isenções mais detalhadas dos imóveis

De acordo com o Art.44º do EBF, existe uma multiplicidade de benefícios fiscais referentes a bens imóveis e, conforme esta norma que tem como epígrafe “isenções”, estabelece-se no seu nº1 que se encontram isentos de IMI, entre outros: *a) “Os Estados estrangeiros, quanto aos prédios destinados às respetivas representações diplomáticas ou consulares, quando haja reciprocidade; b) As instituições de segurança social e de previdência, a que se referem os artigos 115.º e 126.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro, quanto aos prédios ou partes de prédios destinados diretamente à realização dos seus fins; c) As associações ou organizações de qualquer religião ou culto às quais seja reconhecida personalidade jurídica, quanto aos templos ou edifícios exclusivamente destinados ao culto ou à realização de fins não económicos com este diretamente relacionados; d) As associações sindicais e as associações de agricultores, de comerciantes, de industriais e de profissionais independentes, quanto aos prédios ou parte de prédios destinados directamente à realização dos seus fins”*³³.

O Art.45º do EBF estabelece um benefício fiscal aos imóveis urbanos objeto de reabilitação³⁴, quando se encontrem apurados os competentes pressupostos e dentro dos

³³ PAIVA, Carlos, JANUÁRIO, Mário. *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património*. Coimbra: Almedina, 2014,p.85-86.

³⁴ A reabilitação urbana encontra-se definida pelo DL nº 307/2009 de 23 de outubro, onde no preâmbulo podemos ler: “a reabilitação urbana assume-se hoje como uma componente indispensável da política das cidades e da política de habitação, na medida em que nela convergem os objetivos de requalificação e

condicionalismos definidos pela norma: 1) *“Ficam isentos de imposto municipal sobre imóveis os prédios urbanos objeto de reabilitação urbanística, pelo período de três anos a contar do ano, inclusive, da emissão da respetiva licença camarária; 2) Ficam isentas de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis as aquisições de prédios urbanos destinados à reabilitação urbanística, desde que, no prazo de três anos a contar da data de aquisição, o adquirente inicie as respetivas obras”*³⁵, entre outros.

O regime estabelecido no Art.45º do EBF não é cumulativo com outros benefícios fiscais de natureza análoga, não afetando, contudo, a possibilidade de se poder optar por outro benefício que seja mais vantajoso.

Este benefício fiscal tem efeitos simultâneos, em sede de IMI e IMT, contudo, tem de ser reconhecido pela competente câmara e é à câmara que compete a obrigação de comunicar tal reconhecimento à Autoridade Tributária (AT), o sujeito passivo não tenha de realizar nenhum tipo de pedido de isenção à AT. Tal reconhecimento, é tão-somente declarativo, com repercussões *ex tunc*, ou seja, retrocede-se à data de aquisição dos imóveis alvos de reabilitação. Após o reconhecimento da isenção ser comunicada à AT, o chefe do Serviço de Finanças competente tem o prazo de 15 dias para abrir procedimento, para que sejam restituídos os impostos liquidados, conforme o Art.45º, nº6 do EBF.

Neste contexto, quanto ao benefício fiscal patente no Art.46º do EBF que nos reporta aos prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, destinados a habitação, possivelmente de entre todos os benefícios fiscais relacionados com os impostos sobre o património, este talvez será o que é socialmente mais abrangente.

Desta maneira, conforme o Art.46º, nº1 do EBF, *“ficam isentos de imposto municipal sobre imóveis, nos termos do n.º 5, os prédios ou parte de prédios urbanos habitacionais construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, cujo rendimento coletável, para efeitos de IRS, no ano anterior, não seja superior a 153 300€, e que sejam efetivamente afetos a tal fim, no prazo de seis meses após a aquisição ou a conclusão da construção, da ampliação ou dos melhoramentos, salvo por*

revitalização das cidades, em particular das suas áreas mais degradadas, e de qualificação do parque habitacional, procurando-se um funcionamento globalmente mais harmonioso e sustentável das cidades e a garantia, para todos, de uma habitação condigna”.

PAIVA, Carlos, JANUÁRIO, Mário. *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património*. Coimbra: Almedina, 2014,p.91.

³⁵ PAIVA, Carlos, JANUÁRIO, Mário. *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património*. Coimbra: Almedina, 2014,p.92

motivo não imputável ao beneficiário, devendo o pedido de isenção ser apresentado pelos sujeitos passivos até ao termo dos 60 dias subsequentes àquele prazo”³⁶.

Quando o VPT dos prédios urbanos não ultrapassa os 125,000€, para efeitos do n.º 1 e 3 do Art.46º do EBF, o tempo de isenção a atribuir é de 3 anos, Art.46º,nº5 do EBF. A isenção é legitimada pelo chefe de finanças do território onde se encontra situado o prédio, através de requerimento corretamente documentado, Art.46º, nº6 do EBF.

Contudo, o disposto nos n.ºs 1º e 3º do Art.46º do EBF não é aplicável quando os prédios ou parte dos prédios tenham sido construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, por indivíduos que possuam o seu domicílio em países, territórios ou regiões com um regime fiscal nitidamente mais favorável ao nosso, mencionados em lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças, Art.46º,nº10 do EBF³⁷.

De acordo com o Art.46º, nº11 do EBF as isenções previstas nos n.ºs 1º e 2º do mesmo artigo, somente podem ser reconhecidas duas vezes ao mesmo sujeito passivo ou agregado familiar (Paiva e Januário, 2014: 91-97).

Ainda no âmbito das isenções, o Art.47º do EBF atribui isenções a prédios integrados em empreendimentos que tenha sido atribuída a utilidade turística. Entende-se assim por utilidade turística a qualificação dada aos empreendimentos de índole turística que cumpram os princípios e requisitos consignados no referido regime jurídico³⁸, os quais serão verificados e aprovados pelo Turismo de Portugal.

Desta forma, o Estado dá aos proprietários e impulsionadores dos empreendimentos turísticos a oportunidade de poderem vir a fruir de benefícios fiscais, o que se afigura como um estímulo/incentivo ao investimento no turismo, designadamente para empreendimentos de grande dimensão que promovem o progresso do sector.

Destarte, quando qualificados como utilidade turística, os prédios incluídos em empreendimentos onde se tenha atribuído a utilidade turística, mesmo que a título prévio, podem beneficiar de certos benefícios fiscais, particularmente de isenção de IMI, conforme estabelece o Art.47º do EBF.

³⁶ PAIVA, Carlos, JANUÁRIO, Mário. *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património*. Coimbra: Almedina, 2014,p.94

³⁷ A portaria que este artigo se refere e outras normas especiais anti abuso dispersas pelo EBF e pelos diversos códigos é a Portaria nº292/2011, de 8 de novembro.

³⁸ O Instituto de Utilidade Turística foi estabelecido pelas Leis n.ºs 2073 e 2081, de 23 de dezembro de 1954 e 4 de junho de 1956. Porém, o regime jurídico tem sido alvo de inúmeras alterações, onde foi intensamente reformulado pelo DL nº423/83, de 5 de dezembro o qual veio a ser modificado pelo DL nº 485/88, de 30 de dezembro e este pelo DL nº 38/94, de 8 de fevereiro.

Verificadas as condições respeitantes à qualificação de um empreendimento como utilidade turística, conforme o DL n.º 423/83, de 5 de dezembro, os prédios neles incorporados são capazes de beneficiar de isenção de IMI, conforme o Art.47º do EBF, durante o tempo em que se conservarem os pressupostos catalogados naquele diploma, pois, conforme prevê Art.14º a utilidade turística mediante determinados casos pode ser revogada.

Nesta conformidade, o Art.48º do EBF estabelece isenções para prédios de reduzido valor patrimonial e quando os sujeitos passivos tenham baixos rendimentos. Esta isenção, no âmbito do IMI, tem como finalidade amenizar a carga tributária para quem dispõe de prédios de reduzido valor e ainda tenha baixos rendimentos³⁹. Assim, de acordo com o Art.48, n.º1 do EBF, *“ficam isentos de imposto municipal sobre imóveis os prédios rústicos e os prédios ou parte de prédios urbanos destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, e que seja efetivamente afeto a tal fim, desde que o rendimento bruto total do agregado familiar não seja superior a 2,3 vezes o valor anual do IAS e o VPT global da totalidade dos prédios rústicos e urbanos pertencentes ao agregado familiar não exceda 10 vezes o valor anual do IAS”*⁴⁰.

Os rendimentos do agregado familiar reportam-se ao ano anterior ao da isenção, Art.48, n.º2 do EBF. De acordo com a isenção elencada no n.º1 do artigo supra mencionado, esta é reconhecida anualmente pelo chefe de finanças da área onde o prédio se encontra situado, tendo o sujeito passivo que apresentar um requerimento corretamente fundamentado até 30 de junho do ano para o qual se requer a isenção ou, no prazo de 60 dias, mas jamais após 31 de dezembro desse ano, a contar da data da aquisição dos prédios ou da data da constatação dos devidos pressupostos, caso estes sejam depois de 30 de junho. Salvo ocorra alteração legislativa, a isenção aqui referenciada, uma vez reconhecida para o ano em que é solicitada, conservar-se-á até que acabem os devidos pressupostos, Art.9º,n.º1-b) do CIMI e Art.14º,n.º2 do EBF

Podemos constatar que este benefício, patente no Art.48º do EBF compreende os prédios rústicos e os prédios urbanos afetos à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, apesar de, o competente reconhecimento estar sujeito

³⁹ Assunto de intensa alteração através da Lei n.º64-B, de 30 de dezembro de 2011 (Lei do Orçamento do Estado para 2012). Tendo posteriormente ainda sofrido outra alteração movida pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

⁴⁰ PAIVA, Carlos, JANUÁRIO, Mário. *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património*. Coimbra: Almedina, 2014,p.103

à verificação dos requisitos expostos no nº1 do Art48 do EBF, tendo de ser reconhecida anualmente a verificação da permanência dos pressupostos, Art.48º, nº2 EBF.

Os pressupostos do Art.48º do EBF têm que ser cumulativos para que se possa verificar a isenção, isto é, o VPT dos prédios e o rendimento bruto total, englobado para efeitos fiscais de IRS, do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, são do conhecimento oficioso, achando-se disponíveis nos sistemas de informação da AT.

Destarte, pode-se verificar a isenção quando os agregados familiares tenham um rendimento bruto anual não superior a 2,3 vezes o valor do IAS, ou seja, 15.295€⁴¹ e o valor patrimonial do imóvel em questão não exceda 10 vezes o valor anual do IAS, isto é, 66.500€,⁴². Há que referir que enquanto o valor do IAS não atingir o valor do ordenado mínimo nacional, aplica-se o valor de 475€ (Retribuição Mínima Mensal Garantida de 2010).

Depois de ser reconhecida a isenção, esta deverá ser alvo de seguimento e de fiscalização sucessiva (anualmente), pois trata-se uma isenção temporária e condicionada.

Contudo, este benefício fiscal explanado anteriormente poderá trazer um problema quando estes prédios de reduzido valor por falecimento do referido titular passam a fazer parte de herança indivisa. Pois, na hipótese de estarmos perante uma herança indivisa, os herdeiros não são donos de uma parte reconhecida desses imóveis, mas antes de uma quota-parte, que legitimamente lhes é reconhecida pelo direito sucessório.

Mais ainda, no que toca às matrizes, os prédios que fazem parte do património da herança indivisa devem estar registados em nome do autor da herança com o aditamento de “cabeça-de-casal na herança de...,” e com o número de identificação fiscal da herança indivisa, de acordo com o Art.81º do CIMI, ficando logo a ser este o sujeito passivo do imposto.

Como tal, apura-se que não é possível reconhecer à herança indivisa a isenção de IMI para os prédios com um reduzido valor patrimonial e com sujeitos passivos de baixo rendimento, pois não completam a exigência do destino do imóvel ser a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar e verdadeiramente ser destinada a esse fim.

Mais, conforme o Art.11º da LGT e o Art.10º do EBF, evidencia-nos que este benefício apenas poderá ser concedido a sujeitos passivos que sejam pessoas singulares.

⁴¹ 475€ X 14 (meses) x 2.3= 15.295€

⁴² 475€ X 14 (meses) x10= 66.500,00€

Nesta conformidade, o Art.49 do EBF estatui os benefícios fiscais de que podem beneficiar os fundos de investimento imobiliário, fundos de pensões e fundos de poupança-reforma. Assim, as taxas do IMI e do IMT são reduzidas para metade quando aplicadas aos prédios integrados em fundos de investimento imobiliário⁴³ abertos ou fechados de subscrição pública, em fundos de pensões e em fundos de poupança-reforma que se constituam e atuem conforme a legislação nacional. Esta isenção correspondente a 50% do imposto que for devido foi instituída pela Lei do Orçamento de Estado (OE) para 2014 (Lei nº 83-C/2013, de 31/12) (Paiva e Januário, 2014: 100-107).

Ora o Art.50º do EBF ainda nos fala de outra isenção de IMI, esta isenção reporta-se prédios destinados a parques de estacionamento subterrâneos, tendo sido este benefício implementado no EBF, por meio do DL nº 208/96 de 8 de novembro. Nessa época, o IMI ainda não se encontrava em vigor, mas sim a CA, daí o facto de se fazer referência à mesma no preâmbulo do diploma, referência esta que foi posteriormente substituída pelo IMI. Assim sendo, de acordo com o Art.50º do EBF, os prédios urbanos destinados unicamente a parques de estacionamento subterrâneos públicos, declarados de utilidade municipal por deliberação da competente assembleia municipal, nos termos previstos pelo Art.12º, nº2 da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, ficam isentos de IMI durante 25 anos. Tal isenção terá de ser reconhecida pelo chefe de finanças da área onde se situam os prédios, por meio de requerimento convenientemente fundamentado, e com o documento da declaração de utilidade municipal, que deve ser exposto pelos sujeitos passivos no prazo de 90 dias a contar da data em que terminarem as obras, Art.50º, nº2 EBF. No caso de o pedido de isenção ser apresentado depois do prazo, a isenção terá início no ano a seguir ao da sua apresentação, terminando na mesma no ano em que iria acabar, caso tivesse sido apresentado dentro do prazo, Art.50º, nº3 do EBF.

Por fim, o EBF estatui ainda muitos outros benefícios aos imóveis, tendo no entanto dado maior relevância aos anteriormente elencados (Paiva e Januário, 2014: 112-113).

Quanto às medidas tributárias para 2016, constata-se diversas modificações fiscais elencadas na Proposta do Orçamento do Estado para 2016. Uma delas pressupõe que os órgãos municipais, câmaras e assembleias municipais, tenham o poder de atribuir isenções totais ou parciais de IMI e IMT, como forma de auxiliar o investimento na sua área.

⁴³ O Regime Jurídico dos Fundos de Investimento Imobiliário nos seus arts.2º, 3º e 42º, entre outros, dão-nos uma melhor pormenorização acerca dos fundos de investimento imobiliário, desde a sua noção, tipologia, natureza, etc.,

Presume-se igualmente que o sistema de isenção de IMI e IMT empregável a imóveis construídos em zonas de localização empresarial seja alargado até 31 de dezembro de 2016.

Tal medida tem como finalidade estimular a captação e a fixação de investimento empresarial, nacional e internacional (Sousa, 2016: 4).

7. O novo sistema de avaliações dos imóveis urbanos

O novo sistema de avaliações do IMI acabou com o modelo de avaliação de imóveis que existia anteriormente, que se concentrava no rendimento que os imóveis produziam e ainda num fator de capitalização que converteria o valor patrimonial⁴⁴. O novo sistema consubstancia-se em coeficientes objetivos e quantificáveis que visam obter um valor fiscal que tenha como exemplo o valor de mercado (Catarino e Guimarães, 2014: 377).

A avaliação reporta-se à data em foi realizado o pedido de inscrição do prédio na matriz. A primeira avaliação de um prédio urbano deve ser da iniciativa do chefe das finanças, com suporte na declaração exposta pelo contribuinte ou em quaisquer componentes que possua. Nesta declaração, o sujeito passivo deverá agrupar o croqui de arquitetura das construções compatíveis às telas finas autorizadas pelo município competente, ou fotocópias das mesmas certificadas e, caso se trate de construções não licenciadas, o croqui ao seu encargo, com exclusão dos prédios que tenham data de construção antecedente a 7 de agosto de 1951, circunstância em que é preciso realizar a vistoria dos prédios a avaliar, Art.37º do CIMI.

Ainda no que toca aos prédios urbanos, quando o titular não for reconhecido, os prédios serão inscritos em nome do Estado, contendo o apontamento de que o titular não é conhecido. Sempre que o titular dos prédios ou parte dos prédios esteja em litígio, estes prédios são inscritos no nome dos litigantes até resolução da discórdia (Marques, 2011:12).

Neste seguimento, importa referenciar que um dos pontos essenciais de toda a Reforma tem a ver sem dúvida com o novo sistema de avaliações, que foi implementado de imediato no IMI e não num código de avaliações autónomo, como era proposto quando se aprovou o CCA.

O facto de o novo sistema assentar em coeficientes de avaliação representa desde logo um desenvolvimento bastante positivo relativamente à situação anterior, possuindo critérios de justiça e de transparência. Consoante já se tem vindo a mencionar, a falta de regras objetivas e precisas que se pudesse acompanhar aquando da avaliação dos prédios urbanos era uma das maiores fraquezas do sistema vigente até 2003.

Por este motivo, o CIMI tenta instituir uma panóplia de critérios altamente objetivos que possibilitem efetuar a avaliação dos prédios urbanos, através de valores

⁴⁴ O sistema de avaliações anterior era ainda fruto da Reforma Fiscal de 1959/1966, baseava-se no princípio do rendimento normal que Salazar tinha estabelecido com a Reforma Fiscal de 1929.

próximos dos valores de mercado, principalmente permitir que os contribuintes possam conhecer com rigor as regras que levaram à obtenção daquele valor.

O novo sistema de avaliações do CIMI encontra-se nos Arts.38º a 70º do mencionado código. O fim do sistema é definir o VPT dos prédios urbanos para habitação, comércio, indústria e serviços, resultando a seguinte expressão matemática: $V_t = V_c \times A \times C_a \times C_l \times C_q \times C_v$, elencada no Art.38º do CIMI. Nesta sequência, V_t corresponde ao VPT.

O fator V_c corresponde ao valor base dos prédios edificados, ou seja, o custo de construção por m^2 , acrescentado o valor do m^2 do terreno de implantação determinado em 25%, por portaria do Ministro das Finanças, perante sugestão da Comissão Nacional de Avaliação dos Prédios Urbanos (CNAPU).

O fator A corresponde à área bruta de construção mais a área excedente à área de implantação, isto é, a área de construção do imóvel e mais a área bruta privativa do prédio, a que se adicionam, com considerações menores, a área bruta dependente (arrecadações, sótãos ou garagens que façam parte integrante da fração) e as áreas livres, nomeadamente para jardins, logradouro, etc..., com uma consideração bastante menor do que a área privativa.

O fator C_a corresponde ao coeficiente de afetação, ou melhor possibilita realizar a distinção da afetação ou do destino do imóvel, como o comércio, os serviços, a habitação, a habitação social, os armazéns, o estacionamento coberto e o não coberto, sendo que os estacionamentos formam prédios autónomos, e mais prédios não licenciados em condições seriamente imperfeitas de habitabilidade. Afirma-se contudo, que o padrão base é o da habitação, tendo em conta que a afetação para o comércio ou serviços é o fator com mais valorização para o imóvel, sendo os restantes fatores anteriormente expostos menos valorizados.

O fator C_l corresponde ao coeficiente de localização, sendo este um dos elementos com maior peso na formação do valor de mercado de um prédio urbano. Como tal, um imóvel, com o mesmo custo de construção, pode ter um valor totalmente diferente consoante se localize numa rua movimentada, na cidade, numa zona rural, tendo também em conta as acessibilidades a meios de transporte, a proximidade de serviços sociais, públicos, educacionais, entre outros (Valdez, 2014: 261-264).

O fator C_q corresponde ao coeficiente de qualidade e conforto, tem por função revelar o aumento ou diminuição do valor que o mercado incorpora nos prédios em função da presença ou ausência de determinados elementos ou características. Assim, por exemplo,

nos prédios afetos à habitação, aumentam o seu valor a existência de piscina, condomínio fechado, e se for o caso de prédios afetos ao comércio, aumenta o seu valor caso tenham escadas rolantes por exemplo. A lista de coeficientes majorativos e minorativos consta do art.43º do CIMI (Catarino e Guimarães, 2014: 383).

Por fim, temos o fator Cv que corresponde ao coeficiente de vetustez espelhando a desvalorização do valor dos imóveis em função da sua idade desta maneira, conforme o tempo decorre, o imóvel desvaloriza (Valdez, 2014: 265).

Quando o sistema de avaliações entrou em vigor em Portugal existiam mais de cinco milhões de prédios urbanos desatualizados. Não sendo possível avaliar todos esses prédios, o novo sistema começou a aplicar-se apenas aos prédios novos e àqueles que fossem transmitidos mesmo não sendo novos. O valor patrimonial dos restantes prédios foi atualizado aplicando-se um fator de correção monetária correspondente à taxa de inflação acumulada, verificada desde a última avaliação (Pereira, 2014: 116).

O novo sistema de avaliações fez com que passássemos para um sistema de uma imensa objetividade e rigidez na obtenção e emprego dos critérios de avaliação. Pode afirmar-se que presentemente o sistema possibilita uma aplicação quase imediata e computadorizada.

Por outro lado, o sistema de avaliações restringe a compreensão de elementos mais subjetivos que ajudem na constituição do valor de mercado dos imóveis. Neste sentido, houve uma alteração relativamente recente, através da Lei 64-A/2008, de 31 de Dezembro, tendo entrado em vigor a partir de 1 de janeiro de 2009, com o OE para esse ano, que ofereceu uma nova redação ao Art.76º do CIMI, em modos de requerer ou promover uma segunda avaliação de prédios urbanos, quando o sujeito passivo, a câmara municipal ou o chefe das finanças não concordem com o resultado da avaliação direta dos prédios urbanos ou quando concluem que o valor da primeira avaliação ultrapassa (ou fica abaixo) em mais de 15% do valor de mercado do imóvel.

Ainda no que toca ao sistema de avaliações de imóveis, o professor Manuel Porto também ressalta o valor da tributação predial na lógica de comportar um *“incentivo importante à manutenção atualizada dos registos e das avaliações, com utilidade igualmente para outras bases tributárias e outros propósitos, v.g. nos domínios de segurança jurídica e do incentivo à realização de benfeitorias nos prédios”*⁴⁵.

⁴⁵ Citado por: VALDEZ-Autonomia Tributária dos Municípios.(2014), Porto: Vida Economica-Editorial, SA. p.266; retirado de: PORTO- A reforma da tributação do património imobiliário.Revista de Legislação e Jurisprudência. Coimbra: Coimbra Editora. Ano 131, nº3932, (2002), p.260.

Por fim, podemos dizer que as avaliações que têm sido realizadas não têm gerado um clima de desconfiança, tendo a receita fiscal e o valor declarado das transações imobiliárias crescido expressivamente (Valdez, 2014: 266-267).

Por conseguinte, a avaliação dos prédios urbanos assenta em seis coeficientes, todos eles de índole objetivo que se podem agrupar em dois conjuntos, que passarei a expor detalhadamente de seguida (Catarino e Guimarães, 2014: 378).

Contudo, antes de passarmos à especificação de cada coeficiente, importa antes de mais percebermos um pouco melhor sobre o VPT. Deste modo, podemos dizer que a determinação do VPT não é tarefa fácil, pois tem que se recorrer a inúmeras regras, consoante permaneçamos perante impostos estáticos (posse e titularidade), ou impostos dinâmicos (transmissão).

Quanto à tributação estática do património (IMI), uma das normas manuseadas pelo legislador para a obtenção do VPT de prédios urbanos habitacionais, comerciais, industriais ou de serviços, decorre da reflexão dos seguintes princípios: a) valor de base dos prédios edificados; b) área; c) norma de afectação; d) localização; e) qualidade e conforto e, f) vetustez (Teixeira, 2010: 232-233).

7.1 Os coeficientes macro, de enquadramento ou de contexto

Este tipo de coeficientes consistem no composto de coeficientes que não depende especialmente de cada prédio individual, mas do contexto económico e urbano em que se inserem (Catarino e Guimarães, 2014: 378). Trata-se de fatores de modificação do montante que não são inerentes a cada prédio, mas externos, ainda que inseparáveis. Estes coeficientes empregam-se, por norma, a diversos prédios e não somente a um (Pires, 2015: 56).

7.1.1 O valor base (vc)

O valor base deste coeficiente é determinado anualmente, e é igual para todo o país, até porque o mercado de construção imobiliária é um mercado de concorrência, logo é normal que os custos sejam similares em todo o país. O valor base diz respeito ao preço unitário de construção por m² de um edifício ou de uma construção, mais o custo do terreno. Assim, o valor base é composto por dois elementos, o valor da construção e o custo do terreno.

Quanto ao valor de construção, aqui estão inseridos os materiais de construção, a energia, a mão-de-obra, o custo dos equipamentos de construção, entre outros materiais incorporados. De acordo com Art.39º, nº1 do CIMI, trata-se do valor médio de construção, por m². Além destes custos anteriormente referidos, faz também parte do valor de base o custo global de construção de um imóvel urbano e o custo do terreno que o prédio passou a materializar.

O legislador do CIMI diz-nos que esse valor é 25% do valor total da construção (Catarino e Guimarães, 2014: 378-379). Esta percentagem de 25% é fixa e destina-se a todos os prédios urbanos, apesar da sua situação jurídica.

O valor do m² da construção é definido anualmente por portaria do Ministro das Finanças sob proposta da CNAPU, conforme se pressupõe nos Arts.39º e 62º alínea d) do nº1 e do nº3 do CIMI. A esse valor é somado o acréscimo de 25% no que concerne ao custo do terreno, deduzindo-se o valor base.

Nas avaliações realizadas em 2003 e 2004 o valor de construção por m² foi fixado em 480€, mais os 25%, o valor base era de 600€. Em 2005, o custo de construção já era de 490€, mais o acréscimo dos 25%, o valor base correspondia a 612,50€ de acordo com a Portaria nº99/2005, de 17 janeiro. Em 2006 os valores mantiveram-se iguais a 2005. Em 2007 o custo de construção aumentou 2€ se compararmos com o ano anterior, ou seja, 492€ por m² mais os 25% perfazia um total de 615€, de acordo com a Portaria nº1433-C/2006, de 29 de dezembro. Em 2008 os valores permaneceram inalterados com os de 2007, em face da Portaria nº16-A/2008, de 18 de janeiro.

Desde 2009, o valor médio de construção por m² principiou um período decrescente⁴⁶, tendo o valor de construção desse ano diminuído para 487,20€, correspondendo o valor base a 609€, conforme a Portaria nº1545/2008, de 31 de dezembro.

Desde 2010 inclusive até 2016 o valor de construção tem-se mantido nos 482,40€, e o valor base em 603€ de acordo com as competentes Portarias⁴⁷ (Pires, 2015: 57).

⁴⁶ Este período decrescente deve-se à crise do setor imobiliário na Europa.

⁴⁷ 2010=Portaria nº 1456/2009, de 30 de setembro; 2011= Portaria nº 1330/2010, de 31 de dezembro; 2012= Portaria nº 307/2011, de 21 de dezembro; 2013= Portaria nº 424/2012 de 28 de dezembro; 2014= Portaria nº 370/2013 de 27 de dezembro; 2015= Portaria nº 280/2014 de 29 de dezembro; 2016= Portaria nº 419/2015 de 31 de dezembro.

7.1.2 O coeficiente de localização (cl)

Este segundo coeficiente macro ou de contexto diz respeito ao valor que a localização de um imóvel integra no seu valor patrimonial, de acordo com a premissa de que o valor de um prédio resulta igualmente do local onde este se encontra situado.

A localização de um prédio urbano é um dos componentes com maior relevo na constituição do valor de mercado do imóvel. Assim, dois imóveis rigorosamente iguais, construídos na mesma data, e até com o mesmo custo de construção, podem ter um valor completamente diverso conforme se localizem numa rua movimentada de uma grande cidade ou numa zona rural despovoada.

As regiões urbanas com um valor imobiliário mais elevado são aquelas que são mais movimentadas, que se encontram junto de equipamentos sociais relevantes, de centros de decisão, perto de amplas vias de comunicação, com boas redes e meios de transporte. Em todos os casos considera-se cada vez mais relevante o enquadramento ecológico, arquitetónico e claro a segurança (Catarino e Guimarães, 2014: 379-380).

Do mesmo modo que o valor base, este coeficiente de localização é definido normativamente por Portaria do Ministro das Finanças e é renovado de três em três anos.

Torna-se consensual, por exemplo, que um prédio tenha um valor de mercado bastante mais elevado se se situar numa das principais avenidas de Lisboa, do que um prédio que se situe numa aldeia rural do Alentejo. Sendo certo que essa variação de valores depende muito dos fatores anteriormente elencados (infra-estruturas, transportes,...) sendo verdade que em Lisboa se dispõe de muito mais do que no Alentejo.

Neste seguimento, o CIMI cria quatro grandes grupos no seu Art.42º, nº3. Consideram-se quatro as particularidades que influenciam o aumento do valor dos imóveis urbanos em razão da sua localização: 1) As acessibilidades, designadamente as vias rodoviárias, marítimas, fluviais e ferroviárias, valorizando-se conjuntamente a sua qualidade e variedade; 2) A proximidade de equipamentos sociais, nomeadamente serviços públicos, escolas e comércio; 3) A presença de serviços públicos de transportes; 4) A localização em zonas de alto valor imobiliário.

Um exemplo bastante ilustrativo dos componentes que valorizam a localização urbana é a zona do Parque das Nações em Lisboa. Previamente à conclusão do plano imobiliário ligado à Expo-98 esta zona era bastante danificada e com particularidades que reduziam o valor de mercado dos prédios ali localizados. Porém, a execução da Expo-98 veio proporcionar uma vasta recuperação urbanística à zona, a criação de novas vias de comunicação, com avenidas amplas, uma estação de comboio, a marina, meios de

transporte mais recentes, como o comboio, o metropolitano, linhas fluviais, novas vias de autocarros, novo equipamentos sociais, como hospitais, escolas, comércio, etc. Em razão destas vastas modificações a zona do Parque das Nações passou a ser uma das zonas mais valorizadas de Lisboa e de todo o país. Considera-se este um caso representativo de como as normas de valorização do coeficiente de localização expressas pelo legislador do CIMI têm aplicação concreta e são eficientes.

Por outro lado, temos a zona de Chelas que tem formidáveis vias de acesso, excelentes transportes, entre outras características valorativas, mas a valorização dos imóveis nessa região é relativamente baixa. Como tal, a única explicação lógica para tal facto são causas dificilmente materializáveis, como é o caso do prestígio social relacionado ao nome da zona ou até mesmo as particularidades da população que nelas residem. Assim, em certos casos a sensação de segurança em que vivem os habitantes de cada zona, a ocorrência de situações de violência, as imediações de zonas degradadas, podem levar a uma desvalorização do valor do mercado imobiliário.

São estas especificidades de carácter arduamente objetivável, como o prestígio social e a sensação psicológica que a Lei tenciona divulgar no Art.42º, nº3 alínea d) do CIMI, o legislado pretendeu nessa alínea espelhar tais circunstâncias, onde recorreu a uma suposta redundância para incluir nela os agentes de valorização que vão muito além dos referidos nas alíneas anteriores desse artigo. Conquanto não o tenha expresso claramente, é a essas circunstâncias sociológicas e psicológicas, como o prestígio social e a satisfação individual que o legislador está a atribuir relevância.

Para a definição do coeficiente de localização é necessário utilizar a Portaria nº982/2004, de 4 de agosto, a Portaria nº 1426/2004, de 25 de novembro, e a Portaria nº1119/2009, de 30 de Setembro, onde se encontram determinados o zonamento e os limites máximos e mínimos dos coeficientes de localização. A descrição do perímetro de cada zona e o seu coeficiente particular de localização estão reconhecidos no site da administração fiscal⁴⁸. Este coeficiente, no seu preceito objetivo do Art.38º do CIMI, é no fundo o meio de ajustamento do sistema de avaliações às mudanças do valor de mercado.

Este coeficiente de localização ajusta a sua fórmula às diversas e difíceis particularidades de formação dos valores de mercado, ao contrário dos outros coeficientes que são moderadamente fixos e imóveis. Este papel de ajustamento ao valor de mercado é reconhecido pela letra de Lei, uma vez que este coeficiente deve ser revisto de três em três

⁴⁸ Em www.portaldasfinancas.gov.pt.

anos, de modo a serem integrados nele as oscilações do valor de mercado. Portanto, compete à CNAPU, conforme o Art.62º, nº1 alínea b) do CIMI, sugerir de três em três anos, até 31 de outubro, o zonamento e referentes coeficientes de localização (Pires, 2014: 61-62).

7.1.2.1 Os diversos modelos de zonamento

No sistema de avaliações urbanas do IMI, não há unicamente um zonamento. O coeficiente de localização não se condiciona apenas ao mercado de habitação. Há áreas urbanas em que o valor de mercado dos prédios destinados à habitação é alto, pois referem-se a regiões habitacionais, sendo porém a intensidade de comércio diminuta. Pelo inverso, há zonas urbanas onde existe bastante comércio, o valor das lojas destinadas ao comércio é elevadíssimo, mas não são zonas habitacionais e, logo os prédios destinados à habitação têm um valor imobiliário reduzido.

Figura-se também zonas urbanas com particularidades industriais, onde o mercado habitacional e o comercial possuem um valor diminuto.

Assim, uma área que tenha um valor do mercado habitacional alto, não quer dizer que seja uma zona que tenha um módico valor comercial, industrial e ou de serviços. É por este motivo que a Lei estabelece que há diversos tipos de zonamento⁴⁹, em consonância com o tipo de afetação dos imóveis.

De acordo com o Art.42º, nº 2 do CIMI, os coeficientes a empregar a cada área do município podem alterar consoante se trate de comércio, indústria, serviços ou edifícios habitacionais. Pode até mesmo haver, casos em que na mesma área possuamos um coeficiente elevado para a habitação e outro mais baixo para o comércio ou para os serviços.

A relevância deste coeficiente no sistema de avaliações do CIMI está bastante evidente nos cuidados que o legislador tomou na sua constituição e na sua atualização (Pires, 2014:63-64).

⁴⁹ O, o zonamento trata-se da “divisão” do território nacional em pequenas áreas, dentro das quais o coeficiente é igual. Deste modo, existe um coeficiente de localização para cada zona, onde se demonstra a valorização que a localização e o ambiente urbanístico refletem no valor de mercado desse imóvel. Conforme o disposto no Art.42º, nº 4 do CIMI o zonamento traduz-se na obtenção de zonas homogêneas onde se empregam os diversos coeficientes de localização do município e as referentes percentagens a que se alude o Art.45º, nº2.

7.1.2.2 A determinação do coeficiente de localização

São os peritos locais que estabelecem os coeficientes de localização e a delimitação das zonas onde estes se irão empregar.

A lei determina que em cada Serviço de Finanças haja, no mínimo, um perito local, com o papel de avaliar os imóveis da sua zona de competência, tal como produzir a proposta de zonamento da zona territorial de cada Serviço de Finanças, conforme o disposto no Art.64º do CIMI.

O CIMI estabelece que a primeira fase de produção do zonamento compete aos peritos locais, são os peritos locais que devem reunir no mercado imobiliário a informação necessária à determinação das áreas e à verificação do coeficiente de localização de cada uma das áreas (Pires, 2014: 64-66).

7.1.2.3 Os peritos locais

Os peritos locais têm a responsabilidade de reunir e organizar toda a informação do mercado imobiliário, têm como intenção final a determinação do coeficiente de localização.

Se tivermos em consideração que o fim último do sistema de avaliações é conseguir alcançar o valor mais próximo possível do valor de mercado, podemos perceber que o coeficiente de localização é o coeficiente variável que calcula a diferença entre o produto de todos os elementos que compõem a fórmula de avaliação e o valor de mercado.

Neste sentido, para além do coeficiente de localização todos os outros coeficientes são relativamente fixos e exatos. Se num dado prédio retirarmos o seu valor ao valor de mercado, sobrar-nos-á unicamente o valor que diz respeito ao coeficiente de localização. Nesta continuação, o coeficiente de localização constA da seguinte fórmula, onde Vm representa o valor de mercado e os sobrantes coeficientes são os mesmos da fórmula do Art.38º do CIMI: $Cl = Vm / (Vc \times A \times Ca \times Cq \times Cv)$.

Se empregarmos esta fórmula a um prédio que se encontre à venda ou que já tenha sido vendido, iremos conseguir descobrir qual é o coeficiente de localização da área onde o imóvel se encontra posicionado. Caso se realize o mesmo procedimento para um imóvel situado nas imediações daquele, e caso se apure o mesmo valor, quer isto dizer que estamos perante uma zona de valor homogéneo.

Assim sendo, o Perito Local vai determinar o coeficiente de localização, quando analisa o mercado, realiza amostragens nos imóveis que se encontram à venda ou naqueles

que já foram vendidos, no decorrer de toda a extensão do território do Serviço de Finanças a que o perito local executa serviços (Pires, 2015: 66-68).

Deste jeito, a avaliação do imóvel é da alçada do perito local, é ininterruptamente um profissional qualificado, ele tem de determinar o valor do imóvel através de meios que se encontram totalmente definidos por lei ou através de uma escassa fronteira de livre decisão.

O perito local deverá ainda considerar, antes da avaliação, uma vistoria antecipada, como nos estatui o Art.14, nº2 do CIMI. Ainda que esta revisão não seja de índole obrigatória⁵⁰, não desonera o perito do dever de conhecer, com precisão, o imóvel em avaliação, observando com maior objetividade os parâmetros da avaliação, que o novo sistema obriga (Antunes, 2006: 352-355).

7.1.2.4 Os peritos regionais

Estes peritos regionais realizam funções regionais da DGCI, as Direções de Finanças e gozam de aptidão sobre as competentes zonas territoriais, compreendendo vários Serviços de Finanças. Possuem a função de orientar o trabalho dos peritos locais, de acordo com o Art.66º do CIMI. Os peritos regionais trabalham em segundo plano, ou seja, atuam sobre o material reunido e organizado pelos peritos locais. Devem assegurar a coerência de critérios entre todos os peritos locais e a concordância territorial da responsabilidade de cada perito local, que há-de coincidir com a área de competência dos Serviços de Finanças (Pires, 2015: 69).

7.1.2.5 A CNAPU

A CNAPU é um órgão colegial, constituído por representantes dos órgãos públicos e por entidades privadas que executam ou têm competências imobiliárias, possuindo autonomia técnica relativamente à administração fiscal e ao Estado, de acordo com o Art.62º do IMI, onde está prevista a composição da CNAPU.

A sua capacidade é no domínio nacional, onde apoia o Governo no exercício dos procedimentos que lhe incumbem no âmbito da avaliação dos imóveis urbanos, como a

⁵⁰ Pelo contrário, no sistema de avaliações do CCPIIA, a vistoria preparatória ao prédio era sempre imprescindível, sob pena de se cair no vício de preterição de formalidades legais.

determinação do valor de construção, determinação dos coeficientes, produção e retificação do zonamento, entre outros.

A conceção da CNAPU tem como intenção primordial envolver todos os agentes do mercado imobiliário na construção do sistema de avaliações do IMI.

Depois da conformidade do trabalho dos peritos locais, realizada pelos peritos regionais, compete à CNAPU a execução do mesmo trabalho, só que agora no campo nacional, de modo a garantir que todo o zonamento esteja em harmonia, proporcional e constante em todo o território nacional.

Para além disto, a CNAPU deve por fim realizar a proposta geral de zonamento do território nacional e submetê-la à avaliação do Ministro das Finanças, que necessita posteriormente de a fixar em Portaria (Pires, 2015: 69-70).

7.2 Os coeficientes específicos ou individuais

O segundo grupo de coeficientes de avaliação, corresponde a cada coeficiente próprio de qualquer prédio, que são eles a área, o coeficiente de afetação, de qualidade e conforto e por último o coeficiente de vetustez (Catarino e Guimarães, 2014: 381).

7.2.1 A área (A)

A área diz respeito ao número de m^2 de cada prédio. O valor base é definido por m^2 , logo o valor base terá de ser multiplicado pelo número de m^2 de cada prédio que queremos avaliar. Este coeficiente refere-se à quantificação dessa área.

A área de um prédio não é toda igual, existem diversas áreas de utilidade com valores também diversos. Assim o valor por m^2 de uma vivenda não será o mesmo caso se trate da habitação, ou consoante se trate de uma garagem ou de um sótão. Por este motivo, a Lei segmenta a classificação das várias áreas de um prédio em quatro tipos (Pires, 2015: 72-73).

7.2.1.1 A área bruta privativa (Aa)

O CIMI define a área bruta privativa no seu Art.40º, nº2, a área bruta privada corresponde assim à área da utilização principal. Neste sentido, quando estamos perante uma moradia ou um edifício de habitação, a área bruta privativa será aquela que é especialmente destinada à habitação, ou seja, o interior utilizado pelos moradores. Se

estivermos perante uma loja de comércio, tal área será a que corresponde ao interior da loja. Como tal, para se averiguar a área bruta privativa é imprescindível, primeiramente, precisar qual o destino do prédio, em consonância com a classificação dos tipos de prédios e em função da sua utilização, Art.41º do CIMI.

Por norma, as varandas, os sótãos e as caves fazem parte da área bruta dependente, porém existem casos excepcionais, quando verificados cumulativamente um conjunto de requisitos, podem passar a integrar a área bruta privativa.

Assim, as varandas, sótãos e caves só fazem parte da área bruta privativa quando estão reunidos os seguintes pressupostos: 1) Quando essas áreas incorporam o interior do prédio ou fração, ou seja estão dentro do perímetro que delimita a parte do prédio ou fração destinadas à utilização principal; 2) Têm de ser lugares fechados, em particular as varandas devem ser tapadas e fechadas com itens exteriores fixos, integrados no próprio edifício; 3) Têm de ser de uso privativo, próprios e exclusivo do seu proprietário ou daquele que utiliza o prédio no seu nome. Nunca podem ser, *verbi gratia*, espaços partilhados em prédios em regime de propriedade horizontal; 4) O uso desses espaços deve ser análogo à afetação principal do edifício ou fração. Destarte, a cave pode fazer parte da habitação, se for uma das suas divisões, semelhante às outras, onde se situa, como um dos quartos ou a sala. Idem, uma varanda fechada também pode ser uma continuidade de um dos quartos ou da sala. Nestes casos, a varanda e a cave fazem parte integrante da área bruta privativa.

O CIMI manda considerar cada m² da área bruta privativa como fator 1, no seu Art.41º, nº2 (Pires, 2015: 73-75).

7.2.1.2 A área bruta dependente (Ab)

Esta área corresponde às zonas secundárias das áreas de utilização principal. Sempre que estamos perante uma habitação, a área bruta dependente será os sótãos no exterior da habitação, a garagem e os arrumos. São áreas que não têm autonomia própria, trata-se de áreas que servem de apoio às zonas de ocupação principal. A lei parte do pressuposto de que estas áreas possuem um valor inferior ao da área bruta privativa. Por esse motivo, o CIMI no seu Art.41º, nº3 manda considerar o número de m² desta área, pelo coeficiente de 0,30 (Catarino e Guimarães, 2014: 381).

7.2.1.3 A área do terreno livre (Ac)

O terreno pode ser valorizado de duas formas, através da área do terreno livre, que irei analisar de imediato e através da área do terreno excedente que analisarei de seguida.

Assim, a área de terreno livre preceituada no Art.40º, nº 4 do CIMI, concerne à parte do terreno anexo à edificação, tem um coeficiente de 0,025. Versa sobre a área do terreno com mais utilização e valorização, é o terreno indispensável para os jardins, campos de jogos, piscinas, parque infantil, quintal, entre outros. A lei parte do princípio de que a área de terreno livre necessária para esses equipamentos será formada, no máximo, pelo dobro da área de implantação do edifício construído (Catarino e Guimarães, 2014: 381).

7.2.1.4 A área do terreno excedente (Ad)

A área do terreno excedente remete-nos para a área do terreno que está para além da área do terreno livre. Esta é uma parte do terreno menos valorizado, é o remanescente à parte imprescindível para a edificação.

É uma parte com pouca importância e pouco valorizada pela Lei, pois não é fundamental para a utilização e fruição do prédio.

O fator ponderador da área do terreno excedente é de 0,005, assim sendo, o legislador considera que 1m² da área do terreno excedente corresponde a 0,5% do valor de 1m² da área bruta privativa, contribuindo para o valor de mercado de um prédio (Pires, 2015: 81-82).

7.2.1.5 O coeficiente de ajustamento de áreas (Caj)

Este coeficiente serve para aplicar o preceito de que o valor de um prédio não aumenta linearmente em função da sua área. Por norma não é verdade que quanto maior for o número de m² que constituem essa área, maior será, em crescimento linear, o valor de avaliação (Catarino e Guimarães, 2014: 382).

Conforme as áreas dos prédios aumentem, o valor médio de cada m² diminui em função dos escalões.

Portanto, quando estamos perante uma habitação, até aos 100m² o valor médio é sempre o mesmo (1.00), mas a partir daí e até aos 160m² o valor já diminui 10 % (0,90),

entre os 160m² e os 220m² o valor já é menos 15% (0,85) e a partir daí cada um vale menos 20% (0,80).

Caso estejamos perante prédios destinados a atividades industriais é habitual que as áreas sejam bastante superiores. E como tal é natural que os escalões de retrocesso sejam mais vastos. Assim até aos 400m² o valor médio é sempre o mesmo (1,00), mas a partir dos 400m² e até aos 1000m² o valor já diminui 10% (0,90), entre os 1000m² e os 3000m² o valor já é menos 15% (0,85) e a partir dos 3000m² cada um vale menos 20% (0,80).

Quando estamos perante atividades comerciais, as áreas por norma são superiores à da habitação, mas inferiores às das atividades industriais. Por esta razão, a desvalorização do valor médio por m² começa igualmente a partir dos 100m², tal como na habitação, porém a amplitude dos escalões de regressão é mais ampla. Deste jeito, os primeiros 100m² têm valor igual (1,00), a partir dos 100m² até aos 500m² o valor diminui 10% (0,90), entre os 500m² e os 1000m² o valor diminui 15% (0,85) e a partir dos 1000m² cada um vale menos de 20% (0,80).

De acordo com o Art.40º, nº1 do CIMI, a fórmula de cálculo da área de um prédio é a seguinte: $A = (Aa + Ab) \times Caj + Ac + Ad$ (Pires, 2015: 86-87).

7.3 O coeficiente de afetação (Ca)

Este coeficiente corresponde ao valor do imóvel em conformidade com a sua afetação, isto é, o valor do imóvel altera e depende conforme o tipo de utilização dos prédios edificados, tal como prevê o Art.41º do CIMI.

A Lei parte do princípio de que o valor de mercado é igualmente vulnerável ao género de utilização a que o prédio está destinado. Portanto, tendo como exemplo os prédios habitacionais, parte-se do princípio de que um mesmo prédio destinado à atividade comercial terá um valor superior em 20% comparativamente àquele que teria caso se encontrasse destinado à habitação. Caso estivesse destinado a atividades de prestação de serviços teria um valor superior em 10% relativamente ao prédio afeto à habitação, mas ainda assim inferior ao prédio destinado à atividade comercial (Catarino e Guimarães, 2014: 382-383).

O legislador teve a intenção de tipificar todos os tipos de afetação dos prédios e de quantificar taxativamente o correspondente fator de valorização.

Desta forma, de acordo com o Art.41º do CIMI, podemos constatar que o coeficiente que se emprega ao comércio é o fator 1,20, por sua vez, o coeficiente aplicável

à habitação é o fator 1, ao passo que este é o coeficiente de referência, ainda que, no que toca a arrecadações e arrumos o fator é de 0,35, o coeficiente modifica consoante o tipo de utilização do prédio.

Por conseguinte, a lei não dá importância à afetação para o qual os prédios foram licenciados, mas sim ao tipo de utilização dos mesmos. Assim sendo, na hipótese de prédios que têm uma utilização distinta daquela para que foram licenciadas, o CIMI destaca unicamente a efetiva utilização, sobrepondo-se neste caso ao próprio licenciamento.

Quando há discórdia entre o licenciamento de um prédio e a sua utilização, o que importa para fins de definição do coeficiente de afetação é a utilização concreta do prédio quando este é avaliado, sobrepondo-se essa utilização ao destino para o qual foi licenciado. O coeficiente de afetação espelha o valor que o uso do prédio integra no seu valor de mercado, assim, quando se modifica essa afetação, modifica-se similarmente esse valor e é necessário fazer-se uma nova avaliação. Estamos na presença de um coeficiente de afetação que deseja retratar uma realidade diversa da classificação do prédio ou da sua natureza. O Art.6º do CIMI qualifica os tipos de prédios de acordo com a sua natureza, enquanto que o Art.41º do CIMI distingue-os pela sua utilização.

Por conseguinte, temos que ter em consideração que existem prédios destinados à habitação que têm partes autónomas destinadas a fins diversos da habitação. Assim, muitas vezes um prédio destinado à habitação, que não está edificado em propriedade horizontal, os proprietários utilizam-no ao mesmo tempo para habitação própria e para exercerem uma atividade comercial. É muito habitual presenciarmos prédios em que os proprietários habitam no piso superior e ao mesmo tempo no rés-do-chão exercem uma atividade comercial.

Nestes casos, a avaliação terá de ter em conta que há mais do que uma afetação, para que se possa determinar o real valor desse prédio.

Para este propósito a Lei profetiza duas situações diversificadas consoante os casos em que no mesmo prédio haja mais do que uma afetação parcial: 1) Na hipótese em que uma das afetações é prevalecente e as outras simplesmente secundárias, todo o prédio será avaliado conforme as regras de afetação principal, mas tendo em conta claro a valorização resultante da presença de partes secundárias, como nos estatui o Art.7º, nº 2 alínea a) do CIMI; 2) Nos casos em que nenhuma das partes é considerada principal ou secundária, porque ambas são economicamente autónomas, a Lei pressupõe que se realize a avaliação em separado de cada uma das partes, uma vez que estamos perante um prédio com partes

predispostas a utilização independente. Porém, o valor patrimonial do prédio será a soma do valor de todas as partes, conforme nos preceitua o Art.7º, nº 2 alínea b) do CIMI.

A Lei prevê ainda que na devida liquidação do IMI, cada parte capaz de utilização independente tem o seu próprio VPT, Art.12º, nº 3 do CIMI, e como tal a liquidação também será realizada separadamente, Art.119º do CIMI, assim como as suas inscrições nas matrizes prediais, também deverão ser feitas de forma independente, apesar de serem incorporadas no mesmo número matricial (Pires, 2015: 89-95).

7.4 O coeficiente de qualidade e conforto (Cq)

Este coeficiente tem uma enorme influência na avaliação do VPT dos imóveis.

O Art.44º do CIMI tipifica uma vasta lista de elementos de qualidade e conforto dos imóveis. A lei para além de tipificar todos esses elementos, também os quantifica detalhadamente, de forma precisa e minuciosa, não sendo levado em conta nenhum outro elemento que possa porventura existir, a não ser os do Art.43º do CIMI.

O coeficiente de qualidade e conforto tem como objetivo fundamental divulgar o aumento ou diminuição do valor de mercado materializado no prédio, conforme existam ou não certos elementos ou características no prédio em questão. Por isto, os coeficientes podem ser considerados majorativos, quando aumentam o valor dos prédios, ou minorativos, quando diminuem o valor dos mesmos.

Os coeficientes de qualidade e conforto modificam-se conforme se trate de prédios destinados a habitação ou conforme se trate de prédios destinados a comércio, indústria e serviço. Assim, no caso de prédios destinados a habitação, o seu valor aumenta se estes tiverem como elementos majorativos a existência de piscina, campo de ténis, garagem, localização em condomínio fechado, etc., por sua vez, o seu valor diminui caso tenham como elementos minorativos a inexistência de cozinha, de instalações sanitárias, de rede pública ou privada de água, gás, eletricidade, etc. No caso de prédios afetos ao comércio, indústria e serviços o seu valor pode aumentar, quando estes têm como elementos majorativos a existência de elevador, escadas rolantes, sistema central de climatização, qualidade construtiva, etc..., por outro lado, o seu valor diminui quando têm como elementos minorativos a inexistência de instalações sanitárias, de rede pública ou privada de água eletricidade, esgotos, etc.

A lista de todos estes coeficientes majorativos e minorativos encontram-se no Art.43º do CIMI, estabelece que o valor máximo do coeficiente majorativo pode chegar até

1,7 e o valor mínimo do coeficiente de minoração pode chegar até 0,5. Toda esta manifestação taxativa e a quantificação dos coeficientes de qualidade e conforto ilustram bastante bem todo o rigor e precisão que o legislador empregou na construção do sistema de avaliações. Precisão que vai ao ponto de se definir na Lei o conceito de cada um destes indicadores, Art.43º, nº2 do CIMI (Catarino e Guimarães, 2014: 383-384).

Porém, o sistema de avaliações dos prédios urbanos nos dias de hoje não funciona simplesmente como uma base para a liquidação do IMI e de outros impostos. Funciona ainda para definir o valor das rendas máximas no regime transitório de atualização de rendas ultrapassadas instituído pelo Novo Regime Jurídico do Arrendamento Urbano (NRAU), instituído pela Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro. Funciona ainda de ferramenta para a determinação do valor base de venda de prédios urbanos penhorados nas execuções fiscais, conforme o Art.250º do Código de procedimento e Processo Tributário.

Este elemento de qualidade e conforto minoritário no sistema de avaliações do IMI obstaculizará os proprietários de prédios arrendados que tenham na sua estrutura as funcionalidades supra mencionadas, pois irá diminuir o valor do prédio em vez de o aumentar, como se pretendia.

Por fim, todos os elementos de qualidade e conforto apurados num dado prédio necessitam de ser somados, subtraindo-se os minorativos, acrescentando-se no final à unidade, confirmando-se o coeficiente de qualidade e conforto do prédio ou fração em análise (Pires, 2015: 103-104).

7.5 O coeficiente de vetustez (Cv)

Este coeficiente de vetustez retrata a desvalorização do valor do imóvel de acordo com a sua idade. Com o passar do tempo o imóvel começa a ficar degradado e o seu valor também, inclusivamente nos casos em que os valores de mercado continuam a crescer. A lei reparte essa desvalorização por escalões de idade dos imóveis, contabilizados logo a partir da data da conclusão das obras de construção do imóvel e quantifica a competente taxa de degradação do valor, no Art.44º do CIMI. O coeficiente de vetustez será de 1 quando o prédio tem menos de 2 anos de idade, mas entre o 2º ano e o 8º ano o coeficiente já é de 0.90 e a partir dos 60 anos e até idade uma idade infindável é de 0,40 (Catarino e Guimarães, 2014: 384).

A desvalorização do imóvel que flui do decorrer do tempo é materializada no valor patrimonial trienalmente, concomitantemente com a consequente inflação, Art.138º do

CIMI. De acordo com esta norma, o valor patrimonial dos imóveis é atualizado de três em três anos com sustentação no coeficiente de desvalorização monetária, reduzido a 75%.

Esta atualização automática de três em três anos praticada pela administração fiscal em nada impede que os sujeitos passivos do IMI solicitem uma nova avaliação, quando considerem que o valor patrimonial não esta conforme ao valor de mercado.

Contudo, a execução dessa avaliação está submetida a algumas barreiras, entre elas a de que a avaliação só pode ser realizada após terem passado três anos desde a anterior, Art.130º, nº3 alínea a). A lei funda com este condicionalismo o princípio da estabilidade dos valores patrimoniais, harmonizando-o igualmente com a necessidade de o sistema abarcar meios de ajustamento do valor dos prédios aos valores de mercado.

Por fim, há situações de prédios que após a conclusão da sua construção foram alvos de ampliações, nessas situações, a ampliação originou uma nova avaliação, uma vez que se modificaram os pressupostos da avaliação anterior.

Nessa avaliação, termos de ter um coeficiente de vetustez diferente para a parte ampliada e outro para a parte remanescente. Nestas situações o mesmo prédio terá dois coeficientes de vetustez, um relativo à parte que foi ampliada e outro relativo à parte primordial do prédio, conforme nos circunscreve o Art.44º, nº 2 do CIMI (Pires, 2015: 106-107).

7.6 A segunda avaliação de prédios urbanos

O Art.76º do CIMI alude-nos à segunda avaliação de prédios urbanos. Desta forma, quando o contribuinte, a câmara ou o chefe das finanças não consentirem com o resultado que adveio da avaliação direta de prédios urbanos, podem pedir ou diligenciar uma segunda avaliação, desde que seja nos 30 dias a contar da data em que o primeiro haja sido notificado.

A segunda avaliação é executada de acordo com o Art.38º e seguintes do CIMI, por um comité formado por um perito regional, um membro da assembleia e pelo sujeito passivo ou pelo seu representante.

Deste modo, caso o valor patrimonial se demonstre distorcido comparativamente ao valor de mercado, a comissão realiza a avaliação e determina um novo VPT que se destaca somente para efeitos de IRS, IRC e IMT, convenientemente fundamentada, em conformidade com as regras mencionadas no Art.46º, nº2 do CIMI.

Cada vez que é solicitada a segunda avaliação, esta deve ser corretamente fundamentada, Art.46º, nº4.

A segunda avaliação, deverá estar concluída nos 180 dias contados depois da receção do pedido, mas, na eventualidade de este prazo de 180 dias ser ultrapassado, o sujeito passivo necessita de ser informado acerca da razão que conduziu à não terminação do processo, necessitando ainda de fornecer uma data esperável para a sua conclusão, Art.134º do CIMI.

Para mais, conforme o predisposto no Art.77º do CIMI, o resultado das segundas avaliações pode ser impugnado judicialmente, consoante os termos elucidados no Código de Procedimento e de Processo Tributário. A impugnação, pode ter como motivo qualquer ilegalidade, nomeadamente uma incorreta quantificação do VPT do prédio (Marques, 2011: 15).

Por fim, propõe-se na Proposta do Orçamento de Estado para 2016 que, a partir deste ano corrente as câmaras municipais possam contestar sobre qualquer irregularidade nas inscrições matriciais, com as mesmas justificações dos sujeitos passivos (Sousa, 2016: 4).

8. A avaliação de terrenos para construção

A avaliação dos terrenos para construção precisa de ser seguida pela fotocópia do alvará de loteamento, quando não existe loteamento, a avaliação dos terrenos para construção precisa de ser seguida por fotocópia do alvará de licença para construção, projeto aceite ou documento que ateste a viabilidade construtiva (Marques, 2011: 12).

O CIMI acolhe uma definição bastante precisa e fechada da noção de terreno para construção, até porque temos um maior rigor no concernente modelo de avaliação.

Neste sentido, o CIMI diferencia três tipos de terrenos para construção no seu Art.6º, nº3, sendo eles: 1) Terrenos que já integram o direito de construção, podendo esse direito ser sob a forma da emissão de licença para construção emitida pela autoridade competente (os municípios), o consentimento de informação antecipada ou a emissão de comunicação prévia favorável, conforme o Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação; 2) Terrenos que já têm o direito de loteamento, podendo esse direito ser sob a forma da emissão de permissão de loteamento para construção emitida pela autoridade competente (os municípios), o consentimento de informação antecipada ou a emissão de comunicação prévia favorável, de acordo com o Regime Jurídico da Edificação e da Urbanização; 3) Terreno que não integre o direito de construção, mas aquando da sua aquisição esteja declarado que se reserva a construção ou loteamento e que, ao mesmo tempo tenha praticabilidade construtiva, comprovada por declaração do município (parte final do art.37º, nº3 do CIMI).

Esta noção deveras rigorosa demonstra de forma evidente o cuidado que o legislador teve com o acolhimento do IMI, dada a relevância que a classificação de um terreno para construção tem em matéria de avaliação do valor patrimonial.

Nesta continuidade, o CIMI evidencia-nos que a classificação de um prédio como terreno para construção está sujeita ininterruptamente à vontade do titular do mesmo, seja por requerimento da licença de construção ou permissão de loteamento, seja através de declaração, no documento de compra do terreno, do seu fim para construção, quando haja possibilidade para construir.

O direito a construir não se encontra intrínseco com o direito de propriedade, mas antes, só surge no património do proprietário quando um ato administrativo da entidade pública competente legitima e consente o proprietário a construir ou a lotear⁵¹. Apenas o

⁵¹ O Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação, divulgado em 2007 pela Lei nº60/2007, de 4 de Setembro e alterado pela Lei nº26/2010, de 30 de março, veio tornar mais simples os preceitos de

poder público tem a capacidade de fazer nascer esse direito na esfera do titular da propriedade e somente quando esse direito nasce na esfera do titular é que o CIMI estatui que nos encontramos na presença de um terreno para construção ⁵².

Esse ato constitutivo é realizado pela entidade pública a pedido do proprietário, assim para que um prédio possa ser classificado como terreno para construção, simplesmente depende da vontade do proprietário (Pires, 2015: 107-112).

8.1 O valor patrimonial tributário dos terrenos para construção

O valor de um terreno para construção não depende somente das suas características internas, como a área, a localização ou a orografia. Depende principalmente de uma característica externa e que esta submissa aos poderes públicos, ou seja, o seu potencial de construção, mais especificamente o volume permitido e as características do prédio urbano que será construído naquele terreno.

O valor do terreno para construção será o reflexo de uma esperança jurídica, o direito de nele se vir a construir um dado prédio, com determinadas características e com um determinado valor patrimonial. Essa esperança faz elevar o valor do património e a fortuna do proprietário do terreno para construção, mal o terreno seja considerado para construção.

Assim, quanto mais elevado for o valor dos prédios a construir, mais elevado será o valor do terreno para construção.

Apesar de no terreno ainda não existir nenhuma construção, a simples constituição de um direito de nele se poder vir a construir faz ampliar instantaneamente o seu valor, mas esse aumento tem em conta o valor do prédio que nele será construído.

O regime de avaliação do valor patrimonial dos terrenos para construção está consagrado no Art.45º do CIMI. A Lei ordena que se divida duas partes do terreno, quando se realiza a avaliação dos terrenos para construção, sendo essas partes: 1) A parte do terreno onde vai ser fixado o edifício a construir. Para que se possa apurar o valor dessa parte do terreno é essencial que se faça uma avaliação ao prédio ali a construir, como que se já se encontrasse construído.

licenciamento de construção e de loteamento, prescindindo do pedido de licenciamento administrativo uma soma de operações urbanísticas.

⁵² O supremo tribunal administrativo (STA) no acórdão de 22 de maio de 2013, declarado no processo nº1.146/12, demonstrou que tal direito apenas surge quando o titular conquista o direito de construir, e que tal direito apenas se estabelece, no caso de pedido de emissão de licença de construção, com o ato administrativo que proporciona a licença e não somente com requerimento do interessado.

Determinado o valor do prédio que se vai construir subtrai-se ao valor verificado uma percentagem entre 15% e 45%, esta subtração fundamenta-se pelo simples facto de o prédio ainda não se encontrar construído, Art.45º, n2 do CIMI; 2) O valor do terreno anexo à área de implantação, Art.45º, nº4 do CIMI.

Quando dividimos duas partes do terreno, para efetuar a avaliação dos terrenos para construção, as percentagens entre 15% e 45% referem-se ao sexto tipo de zonamento. A Lei profetiza que se use os mesmos métodos que são utilizados na determinação do coeficiente de localização, Art.42º, nº3 CIMI. No coeficiente de localização há quatro condições para a sua construção: 1) As infra-estruturas de acesso; 2) As redes de transportes; 3) Os equipamentos sociais e; 4) demais elementos de índole social.

A fórmula matemática de determinação do valor patrimonial dos terrenos para construção baseia-se no princípio de que a parcela de terreno que será preenchida pela construção diz respeito a uma parte do valor desta (entre 15% a 45%), como nos preceitua o Art.45º, nº2 do CIMI. Como tal, o valor do prédio que será edificado, tem uma influência decisiva no valor do competente terreno, assim, o valor do prédio que virá a ser construído é igual ao que é verificado nos termos do CIMI, compreendendo as mesmas regras que se aplicam aos prédios já construídos.

Diante disso, a fórmula da avaliação dos terrenos para construção deve ser a seguinte: $VPT = Vc \times ((Aa+Ab) \times caj \times \% + (Ac + Ad)) \times Ca \times Cl \times Cq$.

Até 2011, a fórmula utilizada pela administração fiscal de avaliação dos terrenos para construção, não levava em consideração o coeficiente de ajustamento, porém a Lei nº64-B/2011, de 30 de Setembro, aditando o Art.40º-A, nº 5 do CIMI, surgiu para clarificar todas as incertezas. O Art.40-A, nº5 do CIMI elenca-nos as edificações em que o coeficiente de ajustamento de áreas pode ser aplicado.

Presentemente, não existem dúvidas acerca da aplicação deste coeficiente de ajustamento de áreas, aliás deve mesmo ser tido em conta na avaliação dos terrenos para construção (Pires, 2015: 112-117).

9. A avaliação/o valor patrimonial dos prédios da espécie “outros”

De acordo com o CIMI são considerados prédios urbanos da espécie “outros”, aqueles terrenos que nem são considerados terrenos para construção nem terrenos rústicos. Enquadram-se deste modo nesta espécie, os terrenos estabelecidos no interior dos aglomerados urbanos e que não preencham os pressupostos necessários para serem considerados como terrenos para construção, nem se encontram a ser cultivados com propósitos agrícolas.

Desta feita, quando não temos nenhum outro parâmetro objetivo que possibilite determinar o VPT dos prédios urbanos da espécie “outros” socorremo-nos do Art.46º, nº3 do CIMI.

Quando se determina o valor destes terrenos, os coeficientes de afetação, de qualidade, de conforto, de vetustez e claro de ajustamento de áreas não se aplicam. Assim, a fórmula que se aplica na avaliação deste tipo de prédios será a seguinte: $VPT = Vc \times A \times CI \times 0.005$.

O valor patrimonial destes terrenos será bastante menor do que o valor patrimonial dos terrenos para construção, sendo desta forma compreensível o cuidado que o legislador do CIMI teve na definição clara e rigorosa da noção de terreno para construção, que anteriormente foi enunciada (Pires, 2015: 117-119).

10. A renovação de valores patrimoniais dos prédios já inscritos nas matrizes prediais

O sistema de avaliação de imóveis urbanos, criado com a entrada em vigor do CIMI teve aplicação imediata a todos os prédios novos, àqueles cuja existência seja informada à administração fiscal desde 13 de novembro de 2003, e ainda àqueles que fossem transmitidos depois da entrada em vigor dos códigos do IMI, IMT e do IS.

No que diz respeito aos prédios que já existiam naquela data, durante o tempo que não fossem transmitidos, a Reforma estabeleceu um regime de renovação de valores que os abeirou sensivelmente dos valores de mercado.

Quanto aos prédios que já se encontravam inscritos nas matrizes, a Reforma fundou um regime transitório de renovação dos valores patrimoniais, que se manteve em vigor até à concretização da avaliação geral, que no Art.15º, nº4 do DL que aprovou a Reforma (DL 287/2003, de 12 de novembro) impôs ao Governo que se promovesse no período limite de 10 anos a avaliação geral⁵³.

A reforma criou neste sentido dois tipos de regimes distintos de renovação dos valores patrimoniais, um regime para os prédios não arrendados e outro regime para os prédios arrendados.

Assim, no que respeita os prédios arrendados teve-se em consideração o valor das rendas que eram recebidas pelo senhorio à data da entrada em vigor da Reforma. Indexou-se o valor de incidência do imposto a um índice de capitalização da renda que impossibilitasse que em caso algum o valor do imposto a pagar fosse superior ao valor da renda recebida.

Quanto aos prédios não arrendados levou-se em consideração somente o seu valor patrimonial. Contudo, apesar de à data da entrada em vigor da Reforma estes não se encontrarem arrendados, podem tê-lo estado antes dessa data. E se tal facto tiver acontecido, o seu valor patrimonial à data da Reforma estará corrompido pelas rendas que gerou, pelo que se deve ter isso em conta (Pires, 2015: 121-122)

⁵³ O art.15, nº4 diz-nos que terá de ser realizada uma avaliação geral dos prédios urbanos, no período limite de 10 anos, depois da entrada em vigor do CIMI. Tal disposição dá obediência ao Art.73º,nº2 da Lei nº 26/2003, de 31 de julho, mas a avaliação geral acabaria por ser desencadeada aquando da publicação, na Lei nº60-A/2011, de 30 de novembro, do concernente regime jurídico.

10.1 Renovação dos valores patrimoniais dos prédios não arrendados através do coeficiente de correção monetária

A renovação dos valores patrimoniais dos prédios não arrendados foi realizada com suporte nos coeficientes de correção monetária afinados pela confirmação dos preços no mercado imobiliário. A Lei partiu do princípio de que o valor patrimonial dos prédios encontrava-se ultrapassado devido aos fenómenos inflacionistas das últimas décadas do Séc. XX. E a forma mais correta de colmatar essa desatualização de valores seria a de aplicar a esse valor ultrapassado um fator de correção monetária proporcional à inflação registada desde a data em que o valor a retificar foi definido.

Os coeficientes de correção monetária presentes da Portaria nº 1337/2003, de 5 de dezembro, que retratavam a taxa de inflação, tinham de ser adaptados à mudança dos preços na secção inerente do mercado imobiliário. Tal vinha determinado na parte final do Art.16º,nº1 do DL nº 287/2003, de 12 de novembro.

Contudo, é normal que em períodos de maior crescimento económico o aumento dos preços no mercado imobiliário seja maior do que o aumento da taxa de inflação, porventura é também possível que em épocas de diminuição económica os preços dos imóveis possam baixar ou aumentam a um ritmo inferior ao da taxa de inflação.

Assim, podem ter existido anos em que o crescimento dos preços no mercado imobiliário foi superior à taxa de inflação e anos em que se tenha assistido ao oposto.

A Portaria nº1337/2003, de 5 de dezembro estabeleceu os coeficientes de atualização dos valores patrimoniais empregáveis em cada ano, de acordo com a data de inscrição dos prédios na matriz predial. Tais coeficientes foram aplicados, logo em 2003, a cada um dos quase 6.5 milhões de prédios urbanos que nessa data se encontravam inscritos na matriz.

A Portaria determinou apenas uma tabela de retificação executável homogeneamente em todo o país, não existindo diferenças conforme as zonas geográficas em que os prédios se localizavam (Pires, 2015: 123-124)

10.2 Sistema de atualização dos valores patrimoniais

A Portaria nº 1337/2003, de 5 de dezembro determinou um coeficiente de correção por cada ano, ponderando a inflação reunida desde esse ano até 2003. O agente de renovação empregue a cada prédio foi o equivalente ao ano da sua inscrição na matriz predial.

Contudo, houve uma exceção a essa regra, os prédios inscritos nas matrizes em data anterior ao ano de 1970, o coeficiente de atualização utilizado foi o referente a 1970.

A marcação de 1970, como baliza de delimitação para a renovação dos valores patrimoniais, deve-se ao facto de por excelência os serviços de finanças não conseguirem precisar o real ano da inscrição dos prédios na matriz e o competente valor, pois em muitos casos realizou-se a cópia das matrizes prediais.

Assim, quando as matrizes prediais em suporte de papel se encontravam num estado de destruição tal que se tornasse custosa a sua utilização, o Art.204º do CCPIIA prevê que se realize a sua cópia. Porém, muitas das vezes quando se realizava a fotocópia das matrizes os serviços não transferiam para as novas matrizes a data da inscrição original dos prédios nas matrizes, mas antes a data em que se realizou a cópia.

Desta forma, um dos motivos de se ter considerado o ano de 1970 como o mais antigo para efeitos de renovação dos valores emergiu da circunstância de que todas as matrizes correspondentes a prédios inscritos antes dessa data terem sido alvo de cópias (Pires, 2015: 125-126)

10.2.1 Prédios que nunca estiveram arrendados desde 1970

Os prédios que nunca estiveram arrendados, a sua atualização deriva do ano da sua inscrição na matriz predial, será empregue o coeficiente referente a esse ano.

O coeficiente será multiplicado pelo montante inicial com que o prédio foi inscrito na matriz, donde se origina o novo valor patrimonial atualizado.

Desta feita, o ano de 1970 foi considerado o ano mais antigo para efeitos de atualização, pelo que os prédios inscritos na matriz em anos precedentes a 1970 foram considerados como inscritos nesse ano, como nos estatui o Art.16º, nº3 do DL que aprova o código⁵⁴.

Neste sentido, para que possamos entender melhor este regime, temos que dividir os prédios nunca arrendados, mas inscritos nas matrizes em duas partes: em primeiro lugar os inscritos nas matrizes antes de 1970 e em segundo os inscritos nas matrizes depois dessa data.

⁵⁴ Assim, o valor dos prédios inscritos na matriz no ano de 1970 e até ao mesmo ano, é-lhes aplicado o coeficiente desse ano, quanto aos prédios inscritos depois de 1970 corresponde o coeficiente referente ano ano da inscrição na matriz.

No que concerne aos prédios inscritos nas matrizes antes de 1970, empregou-se nestes sempre o coeficiente de atualização equivalente a 1970, apesar da verdadeira data de inscrição poder ter sido outro, como por exemplo, 1965, 1930, 1901, etc.

Contudo, ao aplicar-se o coeficiente correspondente a 1970 a todos esses casos, o valor que tal coeficiente empregou não diz respeito ao valor inicial da inscrição na matriz, mas antes ao valor patrimonial que o imóvel tinha em 1970, isto é, o rendimento coletável do ano de 1970 multiplicado por 15.

No que respeita aos prédios inscritos nas matrizes após 1970, a renovação dos seus valores patrimoniais foi realizada através da multiplicação do valor patrimonial com que os prédios foram inscritos nas matrizes (valor originário), pelo coeficiente de atualização referente ao ano da sua inscrição (Pires, 2015: 126-128).

10.2.2 Prédios arrendados entre 1 de janeiro de 1970 e 31 de dezembro de 1988

No antigo CCP e no CCPIIA, o imposto era determinado de acordo com o rendimento que os prédios geravam anualmente. Como tal, o valor dos prédios arrendados era renovado todos os anos conforme as rendas arrecadadas. Para esse efeito, era exigido aos proprietários que entregassem anualmente, no mês de janeiro, a pertencente declaração de rendas à administração fiscal, Art.116º do CCPIIA, sendo esse o suporte de liquidação do imposto.

Sendo assim, estes prédios não assistiram ao seu VPT ultrapassado pela erosão monetária gerada pela inflação, pois as rendas iam sendo atualizadas e o rendimento coletável também. Tal facto levou a que em 1988 quando esse valor foi transformado em valor patrimonial, ele se encontrasse atualizado.

A CP extinguiu-se em 1988, logo as rendas deixaram de ter importância para a renovação dos valores patrimoniais dos prédios, pelo que a administração fiscal não teve mais interesse em saber o valor das rendas e de atualizar esse mesmo valor nas matrizes prediais.

De acordo com o Art.16º, nº5 do DL que aprovou a Reforma, os prédios urbanos que deixaram de estar arrendados até 31 de dezembro de 1988, ao valor dos mesmos será aplicado o coeficiente que corresponde ao último valor e ano mencionado na matriz.

Desta forma, em relação aos prédios que se encontravam arrendados depois de 1970 mas deixaram de o estar antes de 1988, o valor patrimonial renovado foi conseguido

mediante a multiplicação do coeficiente de atualização correspondente ao último ano em que o prédio se encontrou arrendado através do valor da sua última renda.

Quanto aos prédios que já não se encontravam arrendados em 2003, mas que ainda o estavam em 31 de dezembro de 1988, o seu valor patrimonial foi ficando renovado até à data da entrada em vigor do CCA, em 1989. O coeficiente de atualização a empregar foi o do ano de 1988, multiplicando-se pelo valor patrimonial que adveio da renda declarada nesse ano (Pires, 2015: 128-130).

11. Prédios que se encontravam arrendados em 2003, atualização dos valores patrimoniais

Um dos principais propósitos do CIMI foi a aproximação dos valores patrimoniais dos prédios urbanos aos valores de mercado.

O legislador criou um regime transitório especial para prédios urbanos arrendados à data da entrada em vigor da Reforma, que manteve-se até à sua revisão, realizada pela Lei do arrendamento urbano que se principiou em 2006⁵⁵.

Desta forma, tal como o valor das rendas auxiliou para apurar o valor dos prédios que deixaram de estar arrendados, o legislador também teria de dar importância às rendas dos prédios que ainda se encontravam arrendados.

Desta maneira, quanto aos prédios que ainda se encontravam arrendados à data da entrada em vigor da Reforma o legislador estabeleceu que o valor patrimonial de renovação jamais poderia ser superior à capitalização da última renda anual pelo factor 12.

Para efeitos de IMI, aplica-se o factor 12, para efeitos de IMT, o valor patrimonial desses prédios não podia ser superior ao valor da renda capitalizada pelo factor 15, e em ambos os casos os factores 12 e 15 foram aplicados ao valor da última renda anual (Pires, 2015: 130-131).

11.1 Requisitos de aplicação do regime especial

A Lei criou um conjunto de requisitos cumulativos para o emprego deste regime especial para os prédios com rendas desatualizadas, caso um dos requisitos não se verificasse estes prédios teriam de assistir à atualização do seu valor patrimonial de acordo com o regime geral.

Os requisitos encontravam-se estatuídos no Art.17º do DL nº 287/2003, de 12 de novembro, na sua versão inicial e eram os seguintes: 1) Tinha que se tratar de prédios arrendados à data de 31 de dezembro de 2003; 2) O contrato de arrendamento em vigência nessa data já tinha que ter sido celebrado e as rendas pagas até 31 de dezembro de 2002; 3) O titular das rendas e o contribuinte de IMI tinham que entregar a participação do prédio arrendado nos 30 dias após a publicação do DL nº 287/2003, juntamente com o competente

⁵⁵ A lei apenas consentiu com a aplicação deste regime aos contribuintes que houvessem declarado as referidas rendas alusivas ao ano de 2001, até 31 de dezembro de 2002, de modo a evitar que os contribuintes não entregassem declarações de substituição, somente com o intuito de beneficiarem ilicitamente deste regime.

contrato de arrendamento e, na hipótese de se tratar de uma pessoa coletiva, esta devia entregar a fotocópia da devida conta de proveitos conforme o Plano Oficial de Contas (POC); 4) O titular das rendas e o sujeito passivo de IMI tinham que entregar a declaração de IRS ou de IRC alusiva ao ano de 2001 e nela estar declarada a competente renda.

Tal como foi enunciado anteriormente caso um dos requisitos não se verifique os prédios serão atualizados conforme o regime geral, porém existem outras situações que provocam igualmente a não aplicação deste regime especial como: 1) Quando exista discordância entre o valor da renda declarada para efeitos de IRS ou de IRC e a que consta da comunicação das rendas; 2) Quando a entrega da participação das rendas não seja complementada com o contrato de arrendamento ou, quando se trate de pessoas coletivas esta não seja acompanhada de fotocópia do extrato da conta de proveitos de acordo com o POC; 3) Quando a entrega da declaração de IRS ou IRC respeitante ao ano de 2001 seja entregue depois de 31 de dezembro de 2002; 4) A extinção do contrato de arrendamento provocava igualmente a extinção deste regime, originando a aplicação do regime geral preceituado no Art.16 do DL 287/2003, de 12 de novembro.

Neste seguimento, tal como foi enunciado previamente, confirmados todos os requisitos de aplicação deste regime especial, o VPT submetido a IMI é verificado através da renda atualizada referente ao ano de 2003 e multiplicado pelo fator 12, como nos determina o Art.17º do DL 287/2003 de 12/11.

Em conformidade com o Art.15º do DL 287/2003, de 12 de novembro, todos os prédios ficariam avaliados de acordo com as regras do novo regime de avaliações, aquando da primeira transmissão depois da entrada em vigor do CIMI.

Contudo, mesmo com essa transmissão se conservasse o contrato de arrendamento e todos os outros requisitos do Art.17º na sua versão inicial, o VPT pertinente para a liquidação do IMI, seria o produto da capitalização da renda anualizada (Pires, 2015: 131-134).

12. A Reforma do arrendamento urbano de 2006/atualização de valores patrimoniais

A reforma do arrendamento urbano estava projetada para ser aceite e entrar em vigor em 2003, ao mesmo tempo da Reforma da Tributação do Património, porém as alterações políticas da época não o possibilitaram. Foi por este motivo que se aprovou na época o regime transitório de renovação dos valores patrimoniais dos prédios arrendados que se figurava no Art.17º e 18º do DL 287/2003, de 12 de novembro, na sua redação inicial.

O NRAU foi aprovado pela Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro e, como se antecipava, veio possibilitar a renovação das rendas desatualizadas, contudo originou uma profunda modificação nos pressupostos do regime transitório, o Art.17º do DL 287/2003 foi até alvo de uma nova redação.

O NRAU veio proporcionar a renovação das rendas desatualizadas para montantes próximos dos valores de mercado.

Tendo em consideração que o sistema de avaliações do CIMI tem por base o valor de mercado dos prédios, o legislador do NRAU fez subordinar-se a esse valor para a determinação do valor da nova renda máxima.

O processo de renovação das rendas principia-se imperiosamente com o pedido de avaliação do imóvel pelo senhorio ao Serviço de Finanças da sua área de localização ou por meio da Internet, apenas quando o prédio arrendado ainda não tenha sido avaliado conforme o CIMI, da mesma forma que nos estatui o Art.35º da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro⁵⁶.

Cumprida e convertida em definitiva a avaliação do imóvel de acordo com o CIMI, o seu valor é registado na matriz predial, ficando esse valor a ser o VPT do prédio. Contudo, para que se possa estabelecer o valor da nova renda, esse montante apurado será alvo de uma rectificação por um agente externo ao CIMI, que assiste para efeitos de determinação da renda, através do coeficiente de conservação. Este coeficiente de conservação tem como finalidade distinguir o valor dos prédios que não obstante à sua idade, encontrem-se em melhores ou piores estados de conservação.

O CIMI somente releva a idade dos imóveis através do seu coeficiente de vetustez, sem atender ao estado de conservação dos mesmos. Ora, o montante da renda de um prédio

⁵⁶ O Art.35º da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro prevê que o senhorio só pode diligenciar a renovação da renda, quando reúna cumulativamente: 1) A avaliação do locado, de acordo com o CIMI; 2) O grau de conservação do imóvel seja igual ou superior a 3.

com um nível de conservação excelente será maior do que o montante da renda de um prédio que, apesar da mesma idade, tenha um índice de conservação mau ou péssimo.

Neste sentido, não era apropriado o IMI estar a alterar a sua fórmula após três anos de vigência, pelo que o legislador do NRAU resolveu implementar este coeficiente de conservação, com o propósito de este ajudar a estabelecer o valor máximo das novas rendas.

Por este motivo, o valor estabelecido em virtude da avaliação do CIMI é emendado, somente para a obtenção da renda máxima renovada, através do coeficiente de conservação cuja determinação é realizada consoante o Art.39º,nº1 do NRAU. Nesta sequência, um imóvel com um estado de conservação péssimo ser-lhe-á atribuído um coeficiente de 0,5, um mau terá um coeficiente 0,7, um médio o coeficiente será de 0,9, um bom o coeficiente é de 1 e por fim um imóvel com um estado de conservação excelente terá um coeficiente de 1,2.

Todavia, o coeficiente de conservação não é somente importante para estabelecer o valor da renda máxima atualizada. Dele depende igualmente a eventualidade de existir, ou não, a respetiva atualização da renda. Pois, a Lei apenas autoriza a atualização da renda quando o coeficiente de conservação do prédio arrendado é excelente, bom ou médio.

Quando estamos perante coeficientes de conservação maus ou péssimos, o senhorio não pode renovar a renda, como nos preceitua o Art.35º, alínea a) da Lei nº 6/2006, de 27 de fevereiro. Nestas situações, caso o senhorio queira atualizar a renda, será obrigado a efetuar as obras imprescindíveis para que o prédio passe para um nível de conservação que lhe permita efetivar a atualização da renda. Contudo, o inquilino pode compulsar o senhorio da concretização dessas obras, podendo, mesmo pedir à Comissão Arbitral Municipal que diligencie o estabelecimento do coeficiente de conservação do prédio, quando o senhorio ainda não o tenha executado, conforme estabelece o Art.48º, nº1 da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro. Por último, o inquilino pode proceder à realização das obras, quando o senhorio ainda não as tenha realizado, deduzindo posteriormente os custos das mesmas nas rendas, e pode ainda requerer à câmara municipal a execução das obras coercivas ou comprar o prédio arrendado, pelo montante da avaliação realizada nos termos do CIMI.

Em boa verdade, uma das principais preocupações do legislador do NRAU, é renovar o valor das rendas desatualizadas e impulsionar a prossecução de obras de reabilitação urbana.

Assim, realizada a avaliação do imóvel arrendado, segundo o CIMI e empregue sobre o seu valor o coeficiente de conservação, obtemos o valor pertinente para a determinação do valor da nova renda anual. Tal valor é apontado pelo Art.32, nº1 da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro, como o “Valor do Locado”⁵⁷.

Estabelecido o “valor do locado”, o valor da nova renda máxima anual calcula-se utilizando sobre ele um fator correspondente a 4%, como preceitua o Art.31º da lei anteriormente citada.

O montante da nova renda obtida é o valor máximo, visto que o valor que decorre da renda antiga até à nova será dividido durante um período de tempo definido por lei. Assim, o regime habitual do faseamento estende-se por um período de cinco anos, porém há dois regimes excepcionais, um mais vasto, de dez anos e outro mais reduzido, de dois anos. Há também situações em que a renovação da renda pode ser direta.

Deste modo, a renovação das rendas pode ser realizada consoante com os seguintes regimes: 1) Faseamento em cinco anos, sendo este o regime regra. Aqui a dissemelhança entre a renda máxima e a renda inicial é dividida por quatro anos, Art.40º da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro; 2) Faseamento em dez anos, Art.41º da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro. Aplica-se quando o inquilino tenha idade igual ou superior a 65 anos, tenha uma deficiência com grau confirmado de incapacidade superior a 60%, ou aufera baixos rendimentos (rendimentos anuais brutos inferiores a cinco retribuições mínimas nacionais)⁵⁸; 3) Faseamento em dois anos. A renda é atualizada em dois anos quando o inquilino tenha rendimentos elevados (rendimento anual bruto superior a 15 retribuições mínimas nacionais), e não tenha idade igual ou superior a 65 anos nem nenhum grau de deficiência superior a 60%. Pode ainda ter faseamento em dois anos, quando o imóvel arrendado não seja a sua residência permanente e essa situação não derive de doença ou de causa de força maior, nem da observância de deveres militares ou profissionais do próprio, do cônjuge ou unido de facto logo que isso não suceda há mais de 10 anos, Art.39º e 45º da Lei nº6/2006 de 27 de fevereiro.

Este regime de faseamento das rendas anteriormente citado, emprega-se ao arrendamento para fins habitacionais, porém a Lei pressupõe igualmente um regime de faseamento na renovação das rendas para imóveis arrendados para fins não habitacionais.

⁵⁷ O valor do locado é o resultado do montante da avaliação efetuada conforme os artigos 38º e seguintes do CIMI, realizada há menos de três anos, multiplicada pelo coeficiente de conservação.

⁵⁸ Os requisitos de faseamento de actualização em dez anos estão previstos no Art.38º, nº3 e 37º, nº3 da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro.

Nessas situações, o faseamento pode decorrer durante cinco ou dez anos, empregando-se o mesmo sistema de atualização previamente observado⁵⁹.

Nesta sequência, verificamos anteriormente que alguns prédios arrendados tinham rendas deveras desatualizadas e que, no que diz respeito a estes, a Lei criou um regime especial, com a finalidade de impedir que em caso algum o IMI a pagar pelo senhorio fosse superior ao montante da renda recebida por si.

Com a entrada em vigor do NRAU este regime especial acabou, visto que uma das principais inovações do NRAU é a criação de um regime de atualização de rendas.

Deste modo, o regime de renovação de importâncias patrimoniais para efeitos do IMI nos imóveis com rendas desatualizadas ficou, sujeito ao regime de atualização de rendas do NRAU, conforme uma regra proporcional.

O regime de renovação do valor patrimonial para esta espécie de prédios convencionou-se em cinco princípios: 1) O montante patrimonial tributário obtido pela avaliação realizada de acordo com o CIMI, no começo do processo de avaliação da renda é o preço normal de mercado; 2) A renda de mercado é verificada depois da avaliação realizada conforme o CIMI, quiçá retificada pelo coeficiente de conservação; 3) O valor patrimonial pertinente para fins de liquidação do IMI é o decorrente da avaliação executada consoante o CIMI, apenas, quando a renda a que o senhorio tem direito for a nova renda máxima; 4) Durante o tempo de faseamento da renda, a tributação do IMI do pertencente imóvel será fracionária, recaindo o imposto sobre uma percentagem do VPT obtido na avaliação realizada, igual à percentagem da renda a que o senhorio tem direito anualmente, calculada sobre a renda máxima; 5) A tributação fracionária enunciada no ponto antecedente apenas sucede quando o emprego da renda máxima advier diretamente da Lei, segundo, as situações em que a não aplicação da renda máxima decorra da vontade do senhorio, o IMI recairá sobre o VPT consequente da avaliação executada nos termos do CIMI.

É ainda importante referenciar que nas circunstâncias em que o senhorio não tenha iniciado o processo de avaliação no ano de 2006, com início em 2007 o IMI já não é mais liquidado pelo menor dos valores (o patrimonial renovado com os coeficientes de correção

⁵⁹ O regime regra do faseamento de imóveis para fins não habitacionais, é de cinco anos. O requisito de aplicação de um período de 10 anos encontra-se preceituado no Art.53, da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro. A metodologia do regime de faseamento para fins não habitacionais consta do Art.58 da Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro, que determina a aplicação da mesma metodologia prevista para o arrendamento habitacional, estatuída no Art.40º e 41º da mesma Lei.

monetária ou o decorrente da capitalização da renda anual pelo fator 12), passando a ser liquidado pelo primeiro.

A liquidação do IMI sobre o valor patrimonial renovado pelos coeficientes de correção monetária (sem ter em consideração a capitalização da renda anual pelo fator 12), desde o ano de 2007, nos casos em que o senhorio não desencadeou o processo de atualização da renda, não impossibilita, contudo, que o senhorio venha futuramente a pedir essa atualização (Pires, 2015: 137-155).

13. A reforma do arrendamento urbano de 2012/atualização dos valores patrimoniais

A Lei nº31/2012, de 14 de agosto, aprovou a reforma do arrendamento de 2012, devido a um certo insucesso vivido na reforma de 2006.

A avaliação do imóvel arrendado, realizada consoante o CIMI pela administração tributária, tinha no sistema de atualização das rendas de 2006, uma função primordial, pertencendo à administração tributária uma tarefa determinante na definição do montante das novas rendas.

O regime de 2012 teve um marcante benefício contextual, pois nessa data já se encontrava próxima a conclusão da avaliação geral dos prédios urbanos consoante o CIMI. A conclusão da avaliação geral dos prédios urbanos concedeu ao regime de 2012 um quadro base pleno para que o processo de renovação fosse célere e descomplicado, já que, encontrando-se todos os prédios avaliados conforme o CIMI, a atualização da renda arriscaria a ser logo direta.

O legislador na reforma de 2012 acabou com a intervenção da administração tributária no processo de atualização de rendas antigas, por achar dispensável, fazendo com que o valor das rendas se subordine em primeira mão à vontade das partes.

Em 2011 apenas cerca de 76% dos portugueses eram titulares do seu próprio imóvel para habitação exclusiva e permanente, facto que se devia à falta de um mercado de arrendamento minimamente praticável. Todavia, o contexto mais grave prende-se com a insuficiente admissão ao crédito originada pela crise em que o país imergiu, barrando assim diversas famílias, particularmente os jovens, de conseguir recursos para financiar a compra de habitação. Desta forma, se incluirmos a esse panorama a dura crise do mercado de arrendamento, prontamente percebemos a proporção do problema.

Essa inquietação ficou bem patente no Memorando de Entendimento Sobre Condicionalidades de Política Económica que Portugal celebrou em 17 de maio de 2011 com a Troika⁶⁰, particularmente a imprescindibilidade de impulsionar o mercado de arrendamento para que, se conquistasse a entrada à habitação que o acesso ao crédito impossibilitava⁶¹.

Desta forma, a Lei nº 31/2012, de 14 de agosto tinha como finalidade primordial possibilitar e ao mesmo tempo promover, a atualização dos montantes das rendas

⁶⁰ A Troika é formada por três elementos: 1) A Comissão Europeia; 2) O Banco Central Europeu; 3) Fundo Monetário Internacional.

⁶¹ Ponto 6.1 do Memorando de Entendimento

desatualizadas, estabelecendo assim os meios necessários para o mercado do arrendamento operar por completo.

O novo regime de 2012 fez com que a função do valor patrimonial determinado conforme o CIMI passasse de uma posição principal e decisiva (posição que desempenhava no regime de 2006) para uma posição secundária a assistente.

Este novo regime de atualização do valor das rendas rege-se em primeiro lugar pela vontade das partes, ou seja, depende da vontade do senhorio e do inquilino. Assim, se ambos pactuarem um montante, será esse o aplicável.

Neste sentido, o valor patrimonial só terá importância para a fixação da renda renovada quando: 1) As partes não consagrem o montante da nova renda ou, 2) Quando o inquilino alegue ou confirme uma das seguintes situações: a) Possuir idade superior a 65 anos; b) Ter um grau atestado de incapacidade superior a 60% ou, c) Ter um rendimento anual bruto inferior a cinco vezes o rendimento mínimo nacional.

Assim, quando não existe consentimento entre as partes sobre o montante da renda atualizada, a lei estabelece que a atualização é realizada num período transitório de cinco anos. No decurso desse tempo, o montante da renda será o equivalente a 1/5 do montante patrimonial obtido consoante o CIMI.

A diligência de atualização da renda é sempre da responsabilidade do senhorio, tendo este que remeter a informação ao inquilino, mencionando a nova renda, a validade do contrato, a importância patrimonial tributária e a caderneta predial, conforme nos preceitua o Art.30º da Lei nº31/2012, de 14 de agosto.

Deste modo, a nova renda do senhorio será a que emerge das seguintes situações: 1) Através da vontade das partes, nos seguintes casos: a) Quando o locatário aceita explicitamente a importância da renda sugerida pelo senhorio na comunicação anteriormente elencada; b) Quando o locatário não responde à comunicação do locador; c) Quando o inquilino renuncia expressamente o montante da renda sugerida pelo senhorio, expondo um valor opcional e o locador informa a sua aceitação de tal importância; d) Quando o inquilino recusa expressamente o montante da renda proposta pelo senhorio, apontando uma nova importância, mas o senhorio não responde; e) Quando o inquilino alegue e ateste um rendimento anual bruto do seu agregado familiar inferior a cinco salários mínimos nacionais e que exista concordância entre as partes no que toca à utilização direta do novo regime; f) Quando o inquilino alegue e confirme que tem idade igual ou superior a 65 anos ou deficiência atestada com grau de incapacidade superior a 60% e exista concordância das partes no que toca ao emprego automático do novo regime.

A importância da nova renda será aquela sobre a qual se confirmou o acordo, podendo ser o montante comunicado pelo senhorio ou o valor alternativo apresentado pelo arrendatário⁶²; 2) Através do VPT. A renda anual será determinada em 1/15 do montante do VPT verificado consoante o CIMI, nas seguintes situações: a) Quando o inquilino rejeita explicitamente o montante da renda sugerida pelo locado, propondo um outro montante e o senhorio se opõe a tal importância, mas não denuncia o contrato; b) Quando o inquilino alegue e ateste um rendimento anual bruto do seu agregado familiar inferior a cinco contribuições mínimas nacionais anuais e não exista concordância entre eles no que concerne à aplicação direta do novo regime; c) Quando o locatário alegue e confirme que tem idade igual ou superior a 65 anos ou deficiência com um grau atestado de incapacidade superior a 60% e não exista consonância das partes relativamente à aplicação direta do novo regime.

A renda verificada a partir do VPT, mencionada no ponto 2 precedentemente indicado, apenas prevalece durante cinco anos. Finalizados os cinco anos, o senhorio pode despoletar um novo processo de atualização da renda, informando o montante ao inquilino, Art.30º da Lei nº31/2012, de 14 de agosto (Pires, 2015:157-161).

⁶² Nesta situação, se somarmos igualmente a alegação e a confirmação pelo inquilino de um rendimento anual bruto do seu agregado familiar inferior a cinco salários mínimos nacionais, não atua a vontade das partes, decretando a Lei que a renovação da renda se realiza mediante emprego de 1/15 do montante patrimonial tributário, no período de cinco anos.

14. A relevância do sistema de avaliações dos prédios urbanos do IMI

O sistema fiscal português tem como utensílio estrutural o sistema de avaliações do IMI, no qual o seu interesse ultrapassa os seus próprios limites. Na realidade, no interior do sistema fiscal, é acerca do valor patrimonial estabelecido nos seus termos, que se utilizam o IMI, o IMT e o IS, da mesma maneira que se estabelece a determinação dos rendimentos oriundos da alienação dos imóveis.

Por outro lado, e já fora do contexto fiscal, o sistema de avaliações do IMI é decisivo para a atualização de rendas em consonância com o NRAU, aprovado pela Lei nº6/2006, de 27 de fevereiro. Tal diploma, no seu Art.32º determina que o valor limite da renda anual atualizada terá de corresponder a 4% do VPT verificado segundo o CIMI, regulado pelo coeficiente de conservação.

Ademais, o valor patrimonial estabelecido em conformidade com os parâmetros do CIMI, ajudam no cálculo do valor base para venda de bens penhorados, de acordo com o Art.250º do Código do Procedimento e Processo Tributário, com a redação que lhe foi atribuída pela Lei nº 53-A/2006, de 29 de dezembro. Depois, o Art.886º-A, nº3, alínea a) do Código Civil, inserida pelo DL nº 226/2008, de 22 de novembro, acabaria igualmente por pressupor que o valor base para venda desses prédios é o mesmo montante do VPT, estabelecido há menos de três anos. Assim sendo, podemos concluir que quaisquer prédios vendidos no âmbito da ação executiva comum hão-de ser avaliados de acordo com o CIMI (Catarino e Guimarães, 2014: 385-386).

15. Apreciação crítica às modificações que se implementaram com reforma da tributação do património

Não obstante todas as modificações mencionadas em pontos anteriores, todas elas no bom sentido, há que referenciar, contudo, que ainda existem aspetos suscetíveis de crítica.

Assim, quando nos referimos precedentemente a podermos pedir uma segunda avaliação do prédio urbano, quando as partes (contribuinte, câmara ou chefe das finanças) considerem que o montante da primeira avaliação excede ou se encontra abaixo em mais de 15% do valor de mercado do imóvel, a principal crítica que podemos fazer a este respeito prende-se com o facto de se fazer apelo aos valores de mercado, mas não se sabe claramente quanto é que estes valores de mercado representam. Tal ocorrência gera a complexidade da sua aplicação prática, insere-se critérios de aleatoriedade na execução das avaliações, apesar de nos parecer criticável, no fundo a disposição em causa tem boa intenção (Valdez, 2014: 266).

Uma outra crítica versa sobre o facto de no IMI se tributar a globalidade do montante dos imóveis pertencentes aos titulares dos direitos reais menores como acontece com os usufrutuários, os superficiários, os usuários ou simples titulares do direito real de habitação, entre outros. Independentemente de o legislador nos afirmar que estamos perante um imposto sobre o património do contribuinte, o certo é que naquelas situações de tributação do usufruto, uso, direito de superfície, etc., o imposto recai sobre bens que não se encontram no património de quem é o sujeito passivo de imposto, uma vez que este apenas possui uma porção do valor do imóvel (Gomes, 2005: 85).

Outro aspeto suscetível de crítica está no art.48º do EBF, que isenta de IMI quem não tiver rendimentos brutos anuais em sede de IRS superiores a 15.295€⁶³, ou seja 2,3 vezes o valor do IAS, e o valor patrimonial do imóvel em causa não ultrapasse em 10 vezes o valor anual do IAS, isto é, os 66.500€⁶⁴, sendo estes pressupostos cumulativos. Até o valor do IAS atingir o valor do ordenado mínimo nacional, aplica-se o valor de 475€ (Retribuição Mínima Mensal Garantida de 2010).

Todavia, quem detiver por exemplo rendimentos de 10.000€ anuais e um valor patrimonial de 68.000€ já não goza de isenção, pois os pressupostos têm de ser cumulativos e não individualizados, apesar de este sujeito passivo estar em situação de

⁶³ 475€ X 14 (meses) x 2.3= 15.295€

⁶⁴ 475€ X 14 (meses) x10= 66.500,00€

maior carência económica do que o contribuinte que preencha os parâmetros estabelecidos no art.48º do EBF. Desta forma, na minha modesta opinião, esta forma de atribuição de isenção a quem preencher cumulativamente estes dois requisitos deveria ser reformulada, pois muitas das vezes será atribuída isenção a contribuintes que dentro das suas poucas posses ainda conseguem ter mais do que outros sujeitos passivos que não tiveram isenção, pelo simples facto de ultrapassarem em apenas 5€ o valor patrimonial do imóvel.

Por último, outra questão passível de crítica é a forma como está a decorrer a cobrança do IMI, sendo mesmo esta considerada ilegal, uma vez que as notas de cobrança enviadas aos contribuintes não demonstram como se chega ao valor a pagar. Isto é a principal conclusão de um acórdão do STA, emitido no dia 19 de Setembro de 2012, e que pode abrir caminho aos contribuintes para solicitarem ao Fisco a revisão da liquidação do IMI referente aos últimos três anos e, sendo caso disso, a devolução das quantias pagas.

Em suma, não podemos deixar de mencionar que ainda temos algum caminho a percorrer até atingirmos a perfeição no nosso sistema, e uma total igualdade entre cidadãos no que concerne à tributação do património. Não descorando, claro, que a reforma que usufruímos do património e todas as modificações inerentes a ela foram todas no bom sentido, desenvolvendo, melhorando e até tornando mais eficaz e confiável o nosso sistema patrimonial.

16. Análise de Jurisprudência

A presente análise de jurisprudência versará sobre o acórdão 0659/12⁶⁵ que tem como problemática a fundamentação da liquidação da tributação, no caso o IMI. Tendo assim como descrição, falta de fundamentação, liquidação do imposto e valor patrimonial.

Desta feita, e visto que anteriormente já foi executada uma análise extensiva relativamente ao IMI, penso que nos encontramos neste momento com bases sólidas acerca do tema que será explanado neste acórdão.

Assim, a questão fulcral prende-se, em apreciar e decidir se a falta de menção na liquidação dos critérios que levaram à fixação do VPT determina a falta de fundamentação desse mesmo ato.

Neste sentido, quanto ao enquadramento fáctico: 1) A... (contribuinte) deduziu impugnação judicial, pedindo a anulação da liquidação do IMI que lhe foi efetuada relativamente a um prédio urbano e ao ano de 2005, com fundamento em vício de falta de fundamentação e erro nos pressupostos de facto;

2) A Juíza do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto julgou a impugnação judicial procedente por ter dado como verificada a falta de fundamentação do acto impugnado no que respeita ao VPT que nele foi considerado;

3) Inconformada com essa decisão, a Fazenda Pública dela interpôs recurso para este STA, que foi admitido a subir imediatamente, nos próprios autos e com efeito meramente devolutivo;

4) O STA negou provimento ao recurso, confirmando a sentença recorrida.

16.1 Fundamentação de facto

A juíza do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto efectuou o julgamento da matéria de facto nos seguintes termos:

1) O impugnante foi notificado da liquidação de IMI do ano de 2005, 1º prestação, do prédio sito na freguesia de Ramalde/Porto, no montante de 9.409,67€ com o pagamento da primeira mensalidade no mês de Abril de 2006.

2) Daquela notificação constavam as seguintes informações:

⁶⁵ Podemos consultar este acórdão em:

[Http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9288a5a85f5c3b4e80257a8500316286?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/9288a5a85f5c3b4e80257a8500316286?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1)

Descrição dos prédios	Ano	Valor patrimonial	Valor isento	Taxa %	Maj/Min	Coleta	Juros Comp.
Município do Porto Ramalde U-048833-AR/4	2005	201.636,05		0,80		1.613,09	0,00
		50.409,01		0,80		403,27	
		184.833,05		0,80		1.478,66	
		50.409,01		0,80		4.032,72	
		504.090,14		0,80		403,27	
		184.833,05		0,80		1.478,66	

3) Resulta da nota de liquidação que o valor patrimonial atribuído ao imóvel é de 1.176.210,31€ (201.636,05 + 50.409,01 + 184.833,05 + 50.409,01 + 504.090,14 + 184.833,05 = 1.176.210,31)⁶⁶;

4) Por não se conformar com a liquidação realizada em relação ao mesmo imóvel, já no ano de 2003, havia deduzido reclamação graciosa mas não obteve resposta, o mesmo acontecendo para o ano de 2004;

5) A presente impugnação foi deduzida em 27/07/2006

16.2 De facto e de Direito

O Impugnante pediu ao Juiz do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto que anulasse a liquidação de IMI que lhe foi realizada com referência a um prédio urbano e ao ano de 2005, invocando, como primeira ilegalidade imputada ao ato impugnado, a falta de fundamentação. Isto, porque considera que fundamentos do acto que lhe foram comunicados através do documento de cobrança não lhe permitem saber a razão por que o VPT é o que vem indicado naquele documento e não outro, o que se exigia tanto mais quanto o IMI era à data “um imposto novo”, com regras novas, assente em valores tributáveis novos.

Neste sentido, a falta de fundamentação quanto ao modo como foi fixado o VPT viola o disposto no art.77.º, n.º 2, da LGT, e no art.268.º, n.º 3, CRP.

⁶⁶ Além da falta de fundamentação de tais valores, hoje em dia estes valores ainda sugerem outro problema que se reporta ao pagamento de IS, pois, a Lei n.º 55-A/2012, no âmbito das medidas de combate à crise financeira, e em cumprimento do plano de ajustamento, veio sujeitar o IS a propriedades e outros direitos reais sobre prédios urbanos cujo valor patrimonial tributário seja igual ou superior a 1.000.000€, como é o caso em apreço, conforme a verba 28 da Tabela Geral do IS.

Não podemos para mais deixar de constatar, que o número de processos abertos em matéria de tributação do património aumentou cerca de 67,7% em 2012, relativamente ao ano anterior. Devendo-se, certamente por força da situação tributária dos próprios cidadãos, mas não só, deve-se com certeza à forma como está a ser apurada a matéria tributável e consequentemente a forma como está ser dada a conhecer a própria nota de liquidação do imposto aos contribuintes.

Voltando assim ao caso sub judice, a Juíza do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, após tecer vários e pertinentes considerandos quanto à obrigação de fundamentar os atos tributários, entendeu que o ato impugnado não dava a conhecer o modo como foi fixado o VPT do prédio em causa, ocorrendo “uma completa omissão” relativamente à forma como foi encontrado aquele valor.

Em consequência, julgou procedente a impugnação judicial com fundamento no vício de insuficiência, equivalente à falta de fundamentação e anulou a liquidação Art125º Código do Procedimento Administrativo.

A Fazenda Pública discorda da sentença e dela recorre, argumentando que foi feito errado julgamento quando se considerou que a liquidação não estava suficientemente fundamentada, pois *“não exigiu o legislador que a fundamentação da fixação do VPT dos prédios constasse anualmente da nota de cobrança que reflete a liquidação do IS, mas tão só a indicação do respetivo valor patrimonial dos prédios sobre que incide o imposto”*, *“dos critérios de fixação do VPT de um prédio ao sujeito passivo do imposto não integra o acto tributário controvertido (a liquidação de IMI), sendo um acto alheio a este, pelo que a sua falta na liquidação não afecta a sua validade”*. Assim, considera que *“não pode este acto ser anulado com base numa falta que a lei não impõe”* e que da respectiva declaração fundamentadora constam todos os elementos necessários, a saber, *“a localização, o artigo matricial, o valor patrimonial, a data de liquidação, o ano a que respeita, a taxa aplicável, a inexistência de isenção e a colecta correspondente a cada um dos prédios urbanos”*.

Contudo, a questão a apreciar e decidir, é apenas a de saber se a falta de menção na liquidação dos critérios que levaram à fixação do VPT determina a falta de fundamentação daquele acto.

Deste modo, na minha opinião a falta de menção na liquidação dos critérios que levaram à fixação do VPT determina a falta de fundamentação daquele acto. Pois, acredito qualquer cidadão que olhe para a nota de liquidação só se depara com números que parecem mesmo ter caído do céu. A liquidação não demonstra como se chegou a tais valores que determinam o VPT, deveria explicar todos os critérios que foram utilizados e

quais os cálculos efetuados até se atingirem tal valor. Como é de se compreender no país que estamos, e com a recessão por que passamos, já com todos os cálculos temos sempre a sensação que nos “estão a passar a perna”, quanto mais depararmo-nos apenas com uma nota de liquidação que só tem números elevados e sem qualquer explicação, assim a falta de menção dos critérios deve determinar a falta de fundamentação de tal ato.

16.2.1 Da falta de fundamentação da liquidação impugnada

Por sua vez, a Recorrente tem razão quando afirma que a lei não exigiu que a fundamentação da fixação do VPT constasse da nota de cobrança a enviar ao sujeito passivo.

Contudo, os intervenientes processuais estão de acordo, que o documento de cobrança remetido ao contribuinte, do qual constam os únicos elementos que podem considerar-se integrantes da declaração fundamentadora da liquidação ora impugnada que foram externados pela AT, refere a localização do prédio, o artigo matricial, o VPT, a data da liquidação, o ano a que respeita, a taxa aplicada, a ausência de isenção e a coleta apurada, sendo certo que do processo administrativo não constam quaisquer outros.

Porém, o sujeito passivo do IMI deverá ser notificado da avaliação e do resultado da mesma, a fixação do VPT, antes de ser efectuada e notificada a liquidação do imposto.

É certo que, transitoriamente, o VPT pode resultar, não de avaliação, mas de atualização, de acordo com o disposto no DL n.º 287/2003, de 12 de Dezembro, por que se operou a reforma da tributação do património imobiliário, nomeadamente mediante a aprovação do CIMI. Mas, ainda nesse caso, o sujeito passivo do IMI deverá ser notificado do resultado da atualização

Em suma, seja qual for o modo por que foi obtido o VPT, por avaliação ou por atualização ao abrigo do regime transitório, o mesmo deverá sempre ser notificado ao sujeito passivo do IMI antes da liquidação do imposto. Aliás, a LGT faz depender a eficácia da decisão do procedimento da sua notificação (art.77.º, n.º 6), exigência reafirmada pelo n.º 1 do art.36.º do Código de Procedimento e Processo Tributário, que dispõe: *“Os actos em matéria tributária que afectem os direitos e interesses legítimos dos contribuintes só produzem efeitos em relação a estes quando lhes sejam validamente notificados”*

Tal fundamentação, caso o sujeito passivo tivesse já sido notificado dos motivos por que o VPT fora fixado naquela concreta quantia, seria dispensável naquela nota.

Mas, caso o sujeito passivo nunca tenha sido notificado das razões que levaram ao VPT, a matéria tributável sobre a qual incide o IMI/foi fixado, então impõe-se que o seja naquele momento, como resulta do n.º 2 do art.77.º da LGT, que estabelece que “*A fundamentação dos atos tributários pode ser efetuada de forma sumária, devendo sempre conter as disposições legais aplicáveis, a qualificação e quantificação dos factos tributários e as operações de apuramento da matéria tributável e do tributo*”

Assim, a AT não deu a conhecer o que a levou a apurar o VPT de € 9.409,67 e não outro qualquer, sendo que o documento de fls. 12 não permite saber se aquele valor tem fundamento no estatuído no art.16.º, n.ºs 1 a 4, n.º 5 ou no art.17.º do DL n.º 287/2003 ou se foi determinado nos termos dos arts.36.º a 47.º do CIMI ou até com base em quaisquer outras disposições legais, tudo como bem ficou dito na sentença recorrida.

16.2.2 Conclusão / decisão do acórdão

Em conclusão, temos como certo que o acto tributário sindicado está insuficientemente fundamentado, o que consubstancia vício de forma que determina a sua anulação, como bem decidiu a sentença recorrida⁶⁷.

Em termos de decisão, face ao exposto, os juízes da Secção do Contencioso Tributário deste Supremo Tribunal Administrativo acordam, em conferência, negar provimento ao recurso.

Sendo a votação realizada por unanimidade.

Em suma, no meu entendimento, face ao que ficou provado, o STA realizou a melhor decisão de negar provimento ao recurso da fazenda pública. Pois, mais uma vez, não consigo compreender como se chegou a tais valores da nota de liquidação, não se encontram explícitos os critérios de aplicação da Lei e para além do mais, houve uma reforma patrimonial o que faz com que os cidadãos tenham ainda mais.

Sobretudo, a meu ver, importante para a prolação da decisão em causa está o facto de a Administração fiscal não ter feito prova de que havia notificado previamente o contribuinte do VPT respetivo e de como havia chegado a esse valor, pelo que o sujeito passivo desconhecia como havia sido calculado. Contudo, não deixa de ser estranho que a Administração Fiscal haja omitido tal procedimento essencial, mas, face ao que ficou

⁶⁷ Já no processo 036/12 de 19/4/2014, teve como sumário “A liquidação de IMI que não dá conta alguma da forma como foi determinado o valor patrimonial tributário não pode ter-se por suficientemente fundamentada, a menos que se demonstrasse que a AT anteriormente tinha procedido à pertinente comunicação dos motivos por que esse valor foi fixado no montante considerado naquele ato”, considerou-se assim verificada a insuficiência da fundamentação da liquidação. E é essa tese que se continua a defender neste acórdão, tese essa que a meu ver é a mais acertada.

provado nos autos, entendemos que o acórdão proferido não poderia ser outro que não aquele que fez vencimento nos autos, concordando assim na totalidade da decisão que o STA proferiu.

Sendo deste modo suscetível de crítica a forma de como está a decorrer a cobrança do IMI, estando esta a ser considerada ilegal, uma vez que as notas de cobrança enviadas aos contribuintes não demonstram como se chega ao valor a pagar.

Em suma, contudo, acho que os contribuintes têm todo o direito a perceber como são atribuídos tais valores que lhe são impostos a pagar, e se for caso de algum erro que o mesmo seja corrigido.

Conclusão

Após todo este projeto importa extrair a conclusão geral da investigação por nós levada a cabo ao longo da presente dissertação.

O presente trabalho não tem uma abordagem plena e completa da tributação do património e em particular o IMI, pois este é um campo sem dúvida muito rico, complexo e cuja evolução dos últimos nos anos, nos trouxe ao lugar em que agora nos encontramos. Um sistema mais coerente, justo e integrado com os restantes impostos, mas ao mesmo tempo ainda longe da plenitude.

Podemos assim, afirmar *ab início* que o IMI é um imposto patrimonial, em que a única razão lógica para a sua existência prende-se com o princípio do benefício. Destarte, se nós cidadãos beneficiamos de algumas prestações e serviços por parte dos municípios, temos que pagar por elas, isto é, pagamos por aquilo que beneficiamos.

Em 2003, e em substituição da CA, foi criado o IMI cuja grande modificação consistiu no sistema de avaliações do valor patrimonial dos prédios, através da implementação de regras objetivas, aplicáveis aquando da entrada em vigor do código e dispendo ainda de um regime transitório aplicável diferenciando consoante o prédio já estive ou não inscrito na matriz predial ou estivesse ou não arrendado.

A reforma do património fez com que existisse mais igualdade e certezas entre os cidadãos.

Não obstante, a reforma do património ter introduzido várias modificações e todas elas no bom sentido, importa salientar que ainda não nos encontramos perante um imposto perfeito.

Em particular, podemos dizer que o IMI ainda é alvo de algumas críticas, nomeadamente uma delas vem presente na jurisdição por nós analisada precedentemente no trabalho, onde é posto em causa a forma como está a ser cobrado o IMI, pois não foi feita a menção na liquidação aos critérios que levaram à fixação daquele valor patrimonial e não outro.

Assim, podemos concluir que ao longo de todos estes anos melhoramos sempre o nosso sistema, progredimos no bom sentido, mas após todas as alterações implementadas com o IMI e não pondo em causa jamais o seu louvor, ainda temos alguns pontos que necessitam de ser corrigidos.

Em boa verdade a controvérsia em torno do sistema de avaliações, com a correspondente jurisprudência, ainda está longe de se encontrar definitivamente encerrada.

Bibliografia

- ANTUNES, Rodrigues Luís. (2006) Reforma da Tributação do Património. In TEIXEIRA, Glória. (2006). Estudos de Direito Fiscal. Coimbra: Almedina.
- CAMPOS, Diogo. CAMPOS, Mónica. (2003). Direito Tributário (2º ed.). Coimbra: Almedina.
- CATARINO, João. GUIMARÃES, Vasco. (2014). *Lições de Fiscalidade* (3º ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- FRAZÃO, Fernanda. (2010). *História das Cartas de Jogar em Portugal e da Real Fábrica de Cartas de Lisboa, Do Séc. XV até à Actualidade*. Lisboa: Apenas Livros.
- GOMES, Nuno Sá. (2003). *Manual de Direito Fiscal* (Vol. I). Lisboa: Rei dos Livros.
- GOMES, Nuno Sá. (2005). *Tributação do Património*. Coimbra: Almedina.
- MARQUES, Abílio. (2011). *Tributação do Património IMT/ IMI/ IS*. Lisboa: Ordem dos Técnicos e Oficiais de Contas.
- MARTINS, Maria D`oliveira. (2015). *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Coimbra: Almedina.
- MATIAS, Vasco Valdez. (1999). *A Contribuição Autárquica e a Reforma da Tributação do Património*. Lisboa: Vislis Editores.
- NABAIS, José Casalta. (2015). *Direito Fiscal* (8º ed.). Coimbra: Almedina.
- NASCIMENTO, Esmeralda. TRABULO, Márcia. (2004). *Imposto Municipal sobre Imóveis: Notas Práticas*. Coimbra: Almedina.

- PAIVA, Carlos. JANUÁRIO, Mário. (2014). *Os Benefícios Fiscais nos Impostos sobre o Património*. Coimbra: Almedina.
- PEREIRA, Manuel Henrique de Freitas. (2014). *Fiscalidade* (5º ed.). Coimbra: Almedina.
- PIRES, José Maria Fernandes. (2015). *Lições de Impostos sobre o Património e do Selo*. (3º, Ed.) Coimbra: Almedina.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes. (1988). *A Reforma Fiscal Portuguesa e a Tributação Local*. Coimbra: Coimbra Editora.
- ROCHA, Joaquim Freitas da. (2015). *Direito Financeiro Local*. (2º ed). Braga: Cejur
- SANCHES, Saldanha. (2007). *Manual de Direito Fiscal*. (3º, ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- SANTOS, José Albano. (2003). *Teoria Fiscal*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- SILVA, António Delgado da. (1843). *Collecção Official da Legislação Portuguesa*. Lisboa: Da imprensa nacional.
- TEIXEIRA, Glória. (2010). *Manual de Direito Fiscal*. (2º, ed.) Coimbra: Almedina.
- TEIXEIRA, Glória. (2015). *Manual de Direito Fiscal*. (3º, ed.) Coimbra: Almedina.
- VALDEZ, Vasco. (2014). *Autonomia Tributária dos Municípios*. Porto: Vida Económica-Editorial, SA.
- VASQUES, Sérgio. (2014). *Manual de Direito Fiscal*. Coimbra: Almedina.

Artigos de jornal consultados:

SOUSA, João Peixoto. (2016). “*Autarquias vão poder aprovar isenções de IMI e IMT*”. Vida Económica, 26 de fevereiro: p.4-5.

SOUSA, João Peixoto. (2015). “*Receitas do IMI batem recordes*”. Vida Económica, 2 de outubro: p.4.

Legislação consultada:

Constituição da República Portuguesa. (2016). (3º, ed.) Coimbra: Almedina

Código Civil. (2016). (7º, ed) Coimbra: Almedina

Código Fiscal. (2015). (35º, ed) Porto: Porto Editora

Códigos Tributários. (2015). (10º, ed) Coimbra: Almedina

PIRES, José Maria Fernandes. (2015). *Lei Geral Tributária comentada e anotada*. Coimbra: Almedina.

- **Decretos:**

- Decreto nº 13, de 19 de abril de 1832
- Decreto nº 40, de 13 de julho de 1832
- Decreto nº 16.731, de 13 de abril 1929
- Decreto de 31 de dezembro de 1912

- **Leis:**

- Lei de 19 de abril de 1845
- Lei de 10 de junho de 1867
- Lei 2073 de 23 de dezembro de 1954
- Lei 2081 de 4 de junho de 1956
- Lei 32/2002 de 20 de dezembro
- Lei 26/2003 de 31 de julho
- Lei 6/2006 de 27 de fevereiro
- Lei 53-A/2006 de 29 de dezembro
- Lei 2/2007 de 15 de janeiro
- Lei 60/2007 de 4 de setembro
- Lei 64-A/2008 de 31 de dezembro
- Lei 26/2010 de 30 de março
- Lei 60-A/2011 de 30 de novembro
- Lei 64-B/2011 de 30 de dezembro

Lei 31/2012 de 14 de agosto
Lei 55-A/2012 de 29 de outubro
Lei 83-C/2013 de 31 de dezembro
Lei 82-B/2014 de 31 de dezembro

- **Decreto-lei:**

DL n° 45 104 de 1 de julho de 1963
DL n° 374-D/79 de 10 de setembro
DL n° 423/83 de 5 de dezembro
DL n° 442-C/88 de 30 de novembro
DL n° 485/88 de 30 de dezembro
DL n° 215/89 de 1 de julho
DL n° 321-B/90 de 15 de outubro
DL n° 38/94 de 8 de fevereiro
DL n° 257/95 de 30 de setembro
DL n° 208/96 de 8 de novembro
DL n° 287/2003 de 12 de novembro
DL n° 226/2008 de 22 de novembro
DL n° 307/2009 de 23 de outubro

- **Portarias:**

Portaria n° 1337/2003 de 5 de dezembro
Portaria n° 975/2004 de 3 de agosto
Portaria n° 982/2004 de 4 de agosto
Portaria n° 1426/2004 de 25 de novembro
Portaria n° 99/2005 de 17 de janeiro
Portaria n° 1433-C/2006 de 29 de dezembro
Portaria n° 16-A/2008 de 18 de janeiro
Portaria n° 1545/2008 de 31 de dezembro
Portaria n° 1119/2009 de 30 de setembro
Portaria n° 1456/2009 de 30 de setembro
Portaria n° 1330/2010 de 31 de dezembro
Portaria n° 292/2011 de 8 de novembro
Portaria n° 307/2011 de 21 de dezembro
Portaria n° 424/2012 de 28 de dezembro
Portaria n° 370/2013 de 27 de dezembro
Portaria n° 280/2014 de 29 de dezembro
Portaria n° 419/2015 de 31 de dezembro

Jurisprudência

Acórdão do STA de 19 de Setembro de 2012, Processo n.º 0659/12