

# HABITAÇÃO, ARRENDAMENTO E PROPRIEDADE URBANA

ASSOCIAÇÃO DE INQUILINOS LISBONENSES

Fórum Lisboa · 7 de Novembro de 2014

## A FISCALIDADE SOBRE A PROPRIEDADE, O CÓDIGO DO IMI E A SUA REVISÃO: QUESTÕES E PERSPECTIVAS

— Professor Doutor Sidónio Pardal —

1. Todo o território, bem como a propriedade fundiária e imobiliária, têm uma função social que se traduz na sua justa disponibilização para as actividades socioeconómicas.
2. O território, seja ele campo agrícola, fábrica ou casa, é um bem de primeira necessidade e esse facto não pode servir para sujeitar abusivamente o cidadão, as famílias e as empresas a uma carga tributária opressiva;
3. A propriedade imobiliária, também designada por “bem de raiz”, caracteriza-se pela sua exposição, o que a torna particularmente vulnerável a situações de crise social.
4. Durante o período de estabilidade monetária que vigorou até aos anos 70 e, por maioria de razão, nos períodos de inflação que caracterizaram as décadas seguintes, o investimento no imobiliário foi uma das principais formas de aplicar e proteger poupanças.
5. Até 1966, o arrendamento era praticamente a única forma de rentabilizar o imobiliário já que, não existindo a figura jurídica da “propriedade horizontal”, não havia mercado de venda de apartamentos. Os proprietários de prédios com apartamentos vendiam o prédio na totalidade ou arrendavam os apartamentos. Nestas circunstâncias, o mercado de arrendamento era incontornável e tinha uma grande expressão.

6. Nos finais da década de 60, com a criação do Fundo de Fomento da Habitação (FFH), operou-se uma divisão tácita em que a procura solvente passa a ser satisfeita pelos promotores privados e o Estado chama a si a construção de habitação social para os segmentos mais carenciados, dando também grandes benefícios ao sector das cooperativas de habitação.
7. A tributação do património, quer a SISA, quer a Contribuição Predial, operavam num terreno administrativo profundamente viciado. A SISA tinha, como o IMT tem, valores confiscatórios na medida em que, desde a sua criação em 1899, estava calibrada para os preços declarados (valor escriturado) que, geralmente correspondia a 20 a 30% dos valores reais da transação.
8. Contou-me o Professor António Manuel Pinto Barbosa que a intenção inicial do legislador, em 1958, era a de aplicar uma taxa máxima de ~~apenas~~ 2% de SISA. Posteriormente, considerando que as escrituras estavam a ser feitas, em média, a 25% do valor da transação, o legislador colocou a taxa a 8%. Hoje em dia o valor fiscal corresponde ao valor da transação e a taxa mantém-se em 8%. O legislador devia ter estudado o historial deste imposto que deveria ser extinto, por ser o tal “imposto mais estúpido do mundo) que penaliza sobremaneira a mobilidade das famílias e das empresas.-
9. Com a nova figura da “propriedade horizontal”, à qual se veio juntar a abertura quase indiscriminada do crédito para aquisição de casa própria, o mercado imobiliário passa a ser dominado pelo sector bancário. O crédito hipotecário, principalmente a partir dos anos 80, é concedido com base numa quase sistemática sobreavaliação dos activos que o caucionam. Fenómeno que era, em parte, corrigido pela inflacção.
10. O alargamento do congelamento das rendas, em 1975, a todo o país (que já vigorava em Lisboa e Porto desde 1948), num contexto de forte inflacção, retraiu a oferta de imóveis para arrendamento. A procura, por sua vez e apesar de não ter alternativa que não a de comprar, era em boa parte aliciada pela oportunidade de comprar. A comparação primária, para um mesmo prédio, da renda de mercado com a mensalidade a pagar ao banco

dava vantagem à opção de compra. Isto, se o comprador ignorasse todos os outros encargos que pesariam sobre ele (SISA/IMT, Contribuição Predial/IMI, Seguro de Vida, Seguro da Casa, Condomínio e depreciação do prédio).

11. A urbanização e a construção entraram num processo de crescimento desinformado e de elevado risco que levou à situação actual, caracterizada por excedentes problemáticos e por uma deterioração dos direitos da propriedade devido às dependências e aos abusos de um conjunto de poderes que determinam a carga fiscal e o tarifário de todos os serviços prestados pelas redes de infraestruturas públicas, que praticam preços de monopólio, ofensivos;

12. As contradições conceptuais na tributação do património são flagrantes. O regime do IMI e do IMT agrava o imposto sobre prédios novos e sobre a sua qualidade, ao mesmo tempo que são propaladas políticas de subsídio e incentivo à reabilitação e qualificação urbanas.

13. O Estudo feito na Universidade Técnica de Lisboa em 1996, sob a minha coordenação, propôs a adopção do **valor de base territorial** como valor fiscal e ~~que~~ mereceu, do Professor António de Sousa Franco, os seguintes comentários referidos no ponto 15.:

**14.** As críticas feitas ao método de determinação do valor fiscal referido ao **valor de base territorial**, como observa o Professor Sousa Franco, consegue “acolher esse elemento comum consistente na determinação de espaços territoriais iguais em localização e em área, indutor de tratamento igualitário dos proprietários de um determinado espaço de território”.

**15.** Excerto do prefácio, da autoria do Professor António de Sousa Franco, ao “Projecto de Reforma da Tributação do Património” publicado nos Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 182, editados pelo Centro de Estudos Fiscais, em 1999, onde comenta o estudo do GAPTEC no que concerne ao conceito de **valor de base territorial**:

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

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

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

A novidade deste critério consiste no facto de privilegiar o interesse social de salvaguarda do património paisagístico e arquitectónico. Na sua base está a ideia de que num horizonte de médio prazo o valor de mercado dos prédios continuará a ser entre nós muito dependente de factores aleatórios. O valor comum e mais estável do valor de mercado seria precisamente o valor de base territorial. Neste modelo a valorização e o rendimento de um prédio não são base de tributação, partindo da ideia que devem ser incentivados e não penalizados.

As principais críticas apontadas a este método prendem-se: com o seu excessivo simplismo, eventualmente gerador de novas desigualdades; com o facto de na valoração dos prédios rústicos não distinguir entre bons e

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

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

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

(Fim de citação)

14. Se os excedentes de fogos novos para habitação se estimam em mais de 700 mil, os prédios para habitação usados, em melhor ou pior estado de conservação, estimam-se em 500 mil e o número de urbanizações inacabadas ou acabadas, mas com lotes por edificar, constituem uma realidade patrimonial não resolvida e sem solução à vista, com configurações registrais disfuncionais e sujeitas a uma tributação brutal sem qualquer base de rendimento real ou presumido que a sustente;
15. O Estado e os Municípios estão a perder o controlo sobre as redes públicas as quais têm sido sistematicamente entregues ao sector privado não obstante serem negócios que, de sua natureza, não são passíveis de se enquadrarem numa lógica de mercado. São monopólios naturais que gerem recursos e

serviços estratégicos que, por razões de princípio e na defesa de uma economia de mercado, devem permanecer na esfera pública do Estado e dos Municípios.

16. Os prédios que estão arrendados, ao pagarem IR sobre a renda e IML, para todos os efeitos, estão sob dupla tributação;

17. Considerando que o Coeficiente de Vetustez tem o seu limite em 0,40 quando o prédio tem mais de 60 anos, há aqui vários vícios:

———1.º Este coeficiente deveria ser aplicado exclusivamente ao valor da construção, pois só este se deprecia com o tempo, excluindo o valor do solo;

———2.º A depreciação ~~do~~ valor fiscal da construção deveria ser, ~~é à~~ semelhança ~~nd~~o que acontece no bom Direito comparado, por exemplo na Alemanha, ~~a depreciação da construção é~~ de 2,5%/ano e, portanto, volvidos 40 anos o valor fiscal corresponde ao **valor de base territorial**. Por esta razão, para que este imposto tenha o carácter estático que se deseja para efeitos de gestão orçamental dos Municípios e porque não se ~~deseja quer~~ penalizar a qualidade do edificado e a sua ~~perpetuação~~ conservação, tem pertinência e lógica adoptar *ab initio* o valor de base territorial, não agravando ~~a~~ o imposto para os contribuintes numa fase em que estão no máximo ~~de~~ esforço financeiro, isto é, quando o prédio acabou de ser construído ou reabilitado.-

18. Os ~~críticos detratores~~ do modelo que adopta o valor de base territorial não foram ~~nada~~ felizes com ~~o criticar questão a de~~ não ~~se distinguir~~ distinção entre os bons ~~edos~~ maus solos na valoração dos prédios rústicos. A proposta do GAPTEC distingue os prédios de uso florestal dos prédios de uso agrícola e atribui-lhes valores fiscais diferenciados, considerando o seu diferente valor de rendimento mas, no âmbito do uso agrícola, não distingue os solos mais ou menos férteis, porquanto existem culturas de elevado rendimento, como é o caso da vinha, que preferem solos pobres. Por outro lado, há culturas que exigem solos de elevada fertilidade e que são de alto risco sob o ponto de vista da sua rentabilidade financeira. Acresce ainda o facto de estar que está

ao alcance das práticas agrícolas; a possibilidade de, em poucos anos, melhorar significativamente o solo sob o ponto de vista pedológico. É um preciosismo fiscal arcaico ~~e deslocado~~ ~~entrar com~~ invocar estes factores neste processo. É claramente querer pôr areia na engrenagem, tanto mais que, em flagrante inconstitucionalidade, o IML reavaliou os prédios urbanos, ignorando a questão dos prédios rústicos ~~e~~ violando o princípio da igualdade.

19. Só tem valor de mercado o que, ~~efectivamente,~~ está, efectivamente à venda e, portanto, é absurdo presumir que todos os prédios têm o **valor fiscal** que lhes é atribuído tendo como referência um suposto e absolutamente impossível **valor de mercado**.

20. Estamos perante uma renda confiscatória que pesa, de uma forma cada vez mais insuportável, sobre a propriedade imobiliária com a agravante de muitos dos ditos “proprietários” serem, na realidade, mais inquilinos de prédios com rendas resolúveis, já que a sua propriedade, hipotecada ao banco, está limitada em direitos reais e o seu valor de mercado está desligado da dívida, cuja garantia vai muito para além do valor do prédio que se venha a realizar em caso de dação em pagamento. Portanto, o IML e o IMT assumem uma dimensão imoral ao serem aplicados a prédios cuja propriedade imperfeita condiciona a estabilidade financeira de famílias em grandes dificuldades -devido a uma política urbanística e financeira que não soube salvaguardar princípios de racionalidade e justiça.

21. Por princípio, os únicos prédios onde tem sentido a isenção em sede de tributação do património são aqueles que, sendo propriedade do Estado ou dos Municípios, estão afectos a funções de puro serviço público e, portanto, aqueles que estão concessionados, alugados a instituições particulares ou a prestar serviços que não são competências públicas, ~~e a gerando~~ rendimento, ~~deveriam~~ deveriam responder a este imposto. No Direito comparado, o caso espanhol merece atenção: as estradas concessionadas, barragens, e outras estruturas espaciais que estão a ser exploradas por entidades particulares não estão isentas nem podem simplesmente fazer repercutir esse

encargo no consumidor, à margem dos seus lucros. A questão é pertinente, já que o alargamento, ao máximo, da base contributiva, é fundamental para reduzir a carga fiscal e respeitar o princípio da igualdade e justiça.

22. À excepção das embaixadas, com base no princípio da reciprocidade, e do património do Estado e dos Municípios afecto a serviços públicos da sua estrita competência, todos os restantes prédios deveriam pagar IMI, todos sem excepção. Todos deveriam pagar ~~um~~ IMI, moderado em montantes razoáveis e ajustados à capacidade contributiva associada ao prédio e enquadrados numa política de moderação fiscal alicerçada no princípio da universalidade.

23. ~~Deveria ser possível repor a verdade a qualquer altura. A reposição da verdade deve ser possível de ser efectuada a todo o tempo.~~ Não é sério impedir que os proprietários de prédios arrendados e afectados pelo regime de congelamento das rendas que, por desconhecimento, não tenham feito a participação às finanças do contrato de arrendamento, no curtíssimo prazo que foi estabelecido na lei, fiquem sujeitos ~~a situações em que o que pagam~~ pagamento de um valor de IMI que chega a ser superior ao montante da renda anual.

24. Merecem, também, atenção crítica, os casos de registo na matriz ~~das~~ finanças fiscal em que, erradamente, por ingenuidade e ignorância do proprietário, ou do solicitador a quem recorreu, o prédio é declarado como urbano sem o ser. O engano é geralmente induzido pelo facto do prédio estar, em PDM, localizado em manchas de “solo urbanizável” ~~mas~~ sem que tenha, alguma vez, sido emitida qualquer licença de urbanização ou construção. Há proprietários de prédios rústicos que, nestas circunstâncias, são notificados para pagar montantes exorbitantes de IMI, enfrentando todos os obstáculos e dificuldades kafkianos que os impedem de repor a verdade dos factos.

Lisboa, 7 de novembro de 2014





Sidónio Pardal

(Professor Doutor Sidónio Pardal)