

## OS NOVOS CONCEITOS DE FISCALIDADE SOBRE O PATRIMÓNIO IMOBILIÁRIO

### A taxonomia dos usos dos prédios para efeitos de Contribuição Autárquica

#### A definição de valor fiscal e o conceito de valor de base territorial<sup>1</sup>

A Contribuição Autárquica (C.A.) é definida pelo Código da Contribuição Autárquica, aprovado pelo DL n.º 442-C/88, de 30 de Novembro como sendo *um imposto municipal que incide sobre o valor tributável dos prédios*. Este imposto, deve funcionar como instrumento de regulação e garantia do bom uso e aproveitamento do solo. A Administração Autárquica alicerça o seu poder nas competências relativas à regulação dos usos do solo e cobrança de impostos sobre a propriedade imobiliária e taxas associadas à gestão urbanística.

A necessidade da C.A. tem sido afirmada unicamente como fonte de receita para os municípios quando não menos importante é a sua função desmotivadora da posse de prédios devolutos, na linha dos argumentos de Henry George ao sustentar que o imposto sobre as rendas fundiárias (*land rents*) deveria incentivar os proprietários a assegurarem o uso mais produtivo para as suas terras. Esta perspectiva fisiocrática permanece actual e é pertinente sublinhar o seu princípio : ***considerando que a oferta de solo não é elástica, os impostos sobre o solo devem incidir unicamente sobre a propriedade do solo sem distorcer as decisões económicas.***

Note-se que a aplicação do actual modelo de C.A., conduz a que os prédios com valores matriciais muito baixos, alcancem a sua máxima valorização quando são mantidos em estado devoluto, disponíveis para entrar no mercado sem qualquer condicionante que lhes reduza o valor, o que acontece presentemente com o arrendamento. Em alguma medida a C.A. deve influenciar a decisão de promover o aproveitamento social dos prédios e pode, inclusive, acelerar ou retardar os empreendimentos de carácter urbanístico.

A base de incidência da C.A. deve considerar o uso autorizado quando já constituído como estatuto jurídico do prédio e o modelo não deve ser indiferente relativamente aos prazos e às características dos futuros empreendimentos estratégicos programados em plano urbanístico de pormenor. Se a C.A. incidir sobre o valor patrimonial, integrando, assim, o investimento feito em estruturas construídas pelo proprietário, então deixa de ser um imposto neutro, na medida em que o contribuinte passa a ter a possibilidade de

---

<sup>1</sup> Este texto colhe e desenvolve um conjunto de teses que foram iniciadas num estudo que coordenei em 1996 para o Ministério das Finanças e no qual tive a colaboração da Dr.ª Sofia Galvão (especialista em Direito do urbanismo).

interferir na determinação da colecta através do seu comportamento económico. É neste sentido que uma C.A. sem neutralidade é um factor de distorção das decisões económicas.

A configuração dos impostos sobre o imobiliário tem sempre repercussões sobre o comportamento do mercado, podendo estimular ou desmotivar, e acelerar ou retardar os investimentos. A questão do entesouramento passivo no imobiliário, pelo que tem de negativo, merece uma especial atenção por parte do legislador.

O conceito de **valor de base territorial** assemelha-se mas não corresponde em rigor ao princípio do valor fundiário (*land value*), porquanto integra incrementos de valor relativos a factores como o uso autorizado e localização por zonas mais ou menos servidas por equipamentos e infraestruturas, ajustando-se, assim, ao **princípio do benefício** e estabelecendo uma relação entre a fiscalidade e a lógica da administração urbanística.

A C.A. como está actualmente configurada é um imposto analítico sobre o património, quando, no sistema fiscal vigente, não está explícito o propósito de tributar o património mas sim o seu rendimento. A evolução das políticas territoriais contemporâneas revelam uma crescente preocupação em fomentar o investimento na construção, qualificação e conservação do património arquitectónico e paisagístico. O Estado, através de diversos programas de financiamento (FEOGA, RECRUA, REHABITA, etc.), mais do que incentivar, subsidia os proprietários para fazerem os investimentos necessários ao desenvolvimento e conservação do património imobiliário. Neste contexto, não tem sentido tributar-se gravosamente o investimento no património imobiliário enquanto simultaneamente se subsidia esse mesmo investimento. A equação mais lógica consiste em tributar a posse do solo, considerando os factores invariantes relativamente às prerrogativas da propriedade, tornando o imposto indiferente ao investimento privado.

\*

\* \*

Dos estudos e projectos para a reformulação da actual C.A. resultaram, no essencial, as seguintes propostas:

- Actualização das matrizes — Trata-se, neste caso, da simples actualização dos valores constantes nas actuais matrizes fiscais com base nas taxas oficiais de inflação monetária. Desta actualização resultaria um significativo aumento das

receitas, que possibilitaria a redução das taxas da colecta, beneficiando os proprietários de prédios adquiridos recentemente. Esta opção tem a vantagem de ser simples, expedita e, além disso, aumenta as receitas e reduz, em parte, a injustiça fiscal. Contudo não corrige as assimetrias instaladas nos valores matriciais, não se refere a um valor fiscal esclarecido, não trabalha com nenhum dos conceitos da moderna economia fiscal, nem permite uma verificação criteriosa e objectiva dos valores.

- Avaliação directa — Propõe manter o método clássico de avaliação de cada prédio *in loco*, o que só se justifica no caso do valor fiscal se referir ao valor patrimonial. Este modelo pressupõe a existência de um cadastro geométrico para todo o país, integrado num sistema operacional (note-se que a elaboração deste cadastro é uma necessidade administrativa indiscutível, mas não obrigatoriamente para resolver a questão da C.A.).

O peso desta opção em termos de meios envolvidos requer tempo, prudência, rigor e eficiência na operacionalização administrativa.

- Método do valor de base territorial — Ao adoptar-se o **valor de base territorial** como valor fiscal, a avaliação torna-se simples, objectiva e fácil de validar, já que o principal factor a ter em consideração é a **área do prédio** (a qual consta da caderneta predial e em parte das actuais matrizes fiscais), a **localização** e o **uso autorizado** cuja informação está disponível e é fácil de actualizar. Trata-se de um modelo que pode ser implementado rapidamente com níveis de erro irrelevantes, mesmo que o cadastro geométrico e o Código de Avaliações não estejam disponíveis. Este valor de base territorial pode ser presumido ao contrário do valor patrimonial ou de mercado. Além disso, assegura uma elevada transparência e justiça fiscais, articula-se com os modernos conceitos da economia regional e urbana, permite aumentar as receitas, conferir uma grande razoabilidade aos valores da colecta e **não interfere com os valores do mercado**. A adopção deste conceito de “valor” pode ser criticada por criar uma informação acrescida em matéria de tributação do património. Passam a existir diversas bases de incidência para o mesmo prédio conforme se trate de Sisa, imposto sucessório, mais-valias ou C.A.. Seria confortável para os serviços administrativos trabalhar com um único valor para cada prédio contudo, isso é difícil enquanto não existir uma base de informação cadastral operacional e um sistema de “avaliação maciça” o que pressupõe que o mercado se encontre regulado e a praticar preços razoáveis. Requer também que esteja operacional um código de avaliações

operacionalizado, capaz de fazer regularmente uma observação local de cada prédio, de modo a manter actualizado um valor fiscal referido ao valor patrimonial e aos valores de mercado.

Estas três hipóteses de actuação não se excluem, podem até ser sequenciais. Assim, poder-se-ia fazer uma imediata actualização dos valores das matrizes com base nos coeficientes de correcção monetária associados aos índices de inflação ao mesmo tempo que se reduziam as taxas máximas de 1,3 para 0,6. Este sistema iria funcionar por um a dois anos até entrar em aplicação o modelo do **valor de base territorial** o qual dará um significativo contributo para melhorar a base informativa que se complementa com a progressiva elaboração do cadastro geométrico. Quando o cadastro estiver operacional a ponto de poder dar suporte a um sistema de avaliação maciça, então o legislador poderá considerar a possibilidade de optar por um valor fiscal referido ao valor patrimonial e ao valor de mercado. Só nesta fase de maturação é que se coloca com sentido a possibilidade política de escolha entre tomar como base de incidência o **valor de base territorial** ou os valores patrimonial e de mercado. Antes disso as opções são de facto determinadas pelas razões que decorre dos meios disponíveis e sua melhor utilização.

### **A questão do valor fiscal**

O valor fiscal da antiga contribuição predial era referenciado ao rendimento, no caso dos prédios arrendados, e, para os restantes, ao valor da capitalização do rendimento, considerando o uso e utilização mais rentável para os quais o prédio está adaptado e autorizado.

Depois da reforma de 1988, essa referência ao rendimento foi desfocada de uma forma não assumida e, na prática, o valor fiscal passou a ser referido ao valor escriturado das transacções, beneficiando eventualmente de alguma redução (à semelhança do que acontece com o conceito de valor cadastral no sistema espanhol) ou determinado por avaliações que tomam por referência os valores de mercado, aos quais se aplica também uma redução da ordem dos 20% a 30%.

Actualmente, há prédios com valores fiscais que correspondem ao valor escriturado, outros têm valores fixados por comissões de avaliadores e outros ainda conservam valores muito antigos inscritos nas matrizes.

Convenhamos que o efectivo valor de mercado de um prédio só se explicita completamente numa transacção normal em que o proprietário está interessado em vender e o comprador em comprar, sem pressões de qualquer ordem e ambos com folga razoável de tempo para se inteirarem sobre os comportamentos do mercado e da conjuntura para o tipo de prédio em causa. O valor de mercado deve ser indiferente a factores de oportunidade gerados por uma procura circunstancial ou motivado por um interesse especial. A avaliação de um imóvel é sempre a opinião individual de um profissional num determinado contexto de mercado. Tal opinião é datada e fundamentada num conjunto de factores conjunturais<sup>2</sup>.

Um prédio que não esteja à venda não se encontra em condições de ser avaliado em termos de valor de mercado. Contudo todas as avaliações adventícias, feitas para os mais diversos fins, acabam por, de algum modo, influenciar o comportamento do mercado. Por isso, é da maior relevância a disciplina dos métodos e regras de avaliação imobiliária. Um prédio que esteja arrendado tem um valor de mercado determinado pelo montante da renda que ele está a proporcionar e pelo tempo provável de duração desse contrato de arrendamento. O mesmo prédio terá um valor de mercado muito diferente se estiver completamente disponível.

Normalmente o valor de mercado é superior ao valor de capital daí que, se o valor fiscal para a C.A. for referido ao valor de mercado, isso penalize o segmento dos prédios de rendimento, desmotivando, conseqüentemente, a oferta de prédios para arrendamento. Acresce que deve ser respeitado o principio do primado do rendimento como factor a considerar na determinação da base contributiva de modo a que não se ultrapassem os parâmetros de rendimento nos cálculos da base de incidência do imposto.

Acontece actualmente, relativamente a alguma propriedade rústica, ser do interesse social que o proprietário cuide da sua propriedade de determinada forma por razões paisagísticas e de salvaguarda da fauna selvagem ao mesmo tempo que se reconhece a conveniência de não haver actividade produtiva que agrave os excedentes de produtos agrícolas. Nestas circunstâncias o Estado vê-se na contingência de ter de pagar ao proprietário para manter os campos limpos e operacionais para uma agricultura que se quer manter suspensa. Esta realidade não é tão nova e surpreendente como por vezes pode parecer, porquanto, desde há pelo menos um século, a nossa legislação reconhece a necessidade da Administração Pública ajudar os proprietários de prédios rústicos na condução da sua correcta exploração. Perante políticas de salvaguarda de recursos naturais, *condicionantes de interesse público* e considerando o facto dos rendimentos

---

<sup>2</sup> Ver *RICS Appraisal and Valuation Manual*, The Royal Institution of Chartered Surveyors.

serem agora tributados em sede própria de I.R. é pertinente que se procure uma base de incidência para a C.A. parametrizada pelo factor **renda fundiária mínima** mas indiferente ao rendimento acrescido devido ao investimento e ao trabalho aplicados pelo proprietário à exploração produtiva do prédio, seja ele rústico ou urbano.

À luz da lógica do planeamento do território e dos princípios da moderna economia urbana, a incidência fiscal da C.A. deve ser objectivada sobre a expressão territorial do prédio considerando os direitos de desenvolvimento, de uso e de utilização que configuram o seu estatuto jurídico e, também, os benefícios que este recebe da sua localização geográfica relativamente ao sistema sócio-territorial. Estes factores determinam o seu **valor de base territorial**, o qual depende de características básicas da estrutura fundiária e dos conteúdos regulamentares dos planos territoriais que o proprietário não pode alterar de sua livre vontade.

O valor patrimonial, entendido como o somatório dos investimentos em capital fixo incorporados no prédio, não se aconselha para efeito de valor fiscal porque penaliza desnecessariamente a valorização do património arquitectónico e paisagístico.

O conceito de património cultural e as políticas orientadas para a sua salvaguarda surgem, de forma mais explícita nas vertentes jurídica e administrativa, nos anos 70 e têm merecido uma crescente atenção, colocando desafios, inclusive, no sector fiscal. É disso exemplo o conceito de *easement*, "entendido como uma garantia territorial contractualizada", o qual visa utilizar os instrumentos fiscais para proteger e estabilizar valores do património arquitectónico e paisagístico, e se resume no seguinte procedimento:

- o proprietário de um prédio com edifício, jardim, trecho de paisagem silvestre ou agrícola que, de algum modo, se distinga por reconhecidos predicados arquitectónicos, paisagísticos, geológicos, ecossistémicos ou outros de interesse cultural, organiza um dossier com uma exposição comprovativa do interesse patrimonial do seu imóvel. Se tal valor for reconhecido por entidades competentes e pela Administração Pública, o imóvel é "classificado", ficando apenso ao seu estatuto jurídico a obrigação perpétua dos seus proprietários o conservarem em bom estado. Esta obrigação real sobre a coisa, numa primeira análise, desvaloriza-a num montante que é avaliado, de modo a possibilitar que o seu proprietário possa ser ressarcido desse valor ao longo de um período durante o qual esse montante é gradualmente deduzido na colecta da C.A. ou mesmo de I.R.. A dedução é feita numa percentagem módica do montante das colectas de modo a não perturbar

as receitas globais do imposto. Desta forma, a classificação do património cultural que no actual sistema é, em geral, mal recebida pelos proprietários, passa a apresentar-se como um factor atraente que distingue produtos e cria um segmento específico do mercado. As zonas onde há uma predominância de prédios sujeitos a *easement* tendem a adquirir uma qualidade paisagística com garantias de estabilidade que o próprio mercado vai valorizar, tornando atractivo e rentável um estatuto que, a princípio, se apresentou apenas como um ónus.

Reconhecendo que a C.A. é um imposto real, e sem pôr em causa esse princípio, o legislador deve observar as relações concretas de utilização dos prédios pelas pessoas e empresas, de modo a evitar que o imposto tenha efeitos sociais negativos.

Consideremos o caso de uma família que há gerações vive numa moradia, de que é proprietária e que as mais-valias indirectas tornaram extremamente valiosa (caso fosse colocada no mercado poderia valer cerca de 1 milhão de Euros). Vamos supor que a família tem um rendimento anual líquido de 30 mil Euros proveniente do trabalho. Se o valor fiscal desta moradia se situar em cerca de 80% do valor presumido de mercado (cerca de 800 mil Euros), aplicando a taxa máxima em vigor de 1,3%, o montante da colecta seria de 10400 Euros, o que corresponderia a 35% do rendimento anual da família! Nestas circunstâncias, esta família seria obrigada, pelo montante da C. A., a vender a sua casa. Note-se que, não obstante a C.A. ser um imposto real, impessoal, nos discursos políticos de todos os quadrantes há uma preocupação explícita com os efeitos deste imposto na vida concreta dos proprietários, nomeadamente dos idosos que estejam na dependência dos rendimentos ou da ocupação habitacional do prédio em causa. Assim, embora o imposto seja real, o legislador deve ou não ignorar as suas repercussões sociais? A resposta requer estudos que tipifiquem as consequências da aplicação da C.A. sobre a circunstância pessoal do proprietário. Ao adoptar-se um valor fiscal independente das valorizações do mercado salvagam-se em parte estas preocupações sociais.

Não deve ser permitido que os comportamentos patológicos e especulativos do mercado imobiliário se repercutam, com toda a sua perversidade, sobre a segurança e os direitos, mais elementares, das famílias e das empresas. A melhor doutrina fiscal deve ser sensível à defesa desses direitos onde o direito à habitação e ao território, em geral, como suporte natural da vida e da economia, têm uma expressão que remete para o domínio dos Direitos Fundamentais, dos Direitos do Homem, dos Princípios do desejado "Estado de Direito".

Voltando ao nosso exemplo, vamos supor que a moradia tem uma área construída de 500 m<sup>2</sup> e um jardim com cerca de 1500 m<sup>2</sup>. Recorrendo ao princípio da razoabilidade na determinação dos valores da colecta, é consensual, no quadro real da nossa economia, que um prédio com estas características esteja sujeito a uma colecta no valor da ordem dos 1300 Euros, em sede de C. A.. Este valor apresenta-se equilibrado.

Para completar a argumentação, convenhamos que a valorização devida a eventuais mais-valias não pode ser ignorada do ponto de vista fiscal, mas tal deve ser tratado em sede de mais-valias, no momento em que elas se vierem a concretizar, o que só acontece no acto da venda do prédio. Isto nada tem a ver com o valor fiscal para a C.A..

Vamos supor um apartamento com 150 m<sup>2</sup>, numa cidade, em zona relativamente central, cujo valor de mercado é de 250 mil Euros acrescido da SISA. Se o valor fiscal corresponder a 80% deste valor (200 mil Euros) o valor da C. A. será de 2600 Euros — valor excessivo. O valor razoável da colecta seria, neste caso, de 250 a 350 Euros. Um apartamento com 150 m<sup>2</sup> corresponde a uma área mínima para uma família viver com um mínimo de dignidade e conforto. O preço de mercado normal e justo, à luz de uma política urbanística responsável, seria da ordem dos 150 mil Euros e o **valor de base territorial** que neste exemplo corresponde àquilo que no mercado se designa por valor de área de construção autorizada indexada ao terreno, não deveria ser superior, no caso de habitação, a 18750 Euros. O montante de C.A. seria da ordem dos 245 Euros, quantia que o proprietário aceitará pagar como razoável, sem motivos de indignação.

Com estes argumentos não queremos tornar este imposto pessoal, não está em causa considerar aqui, de algum modo, o nível económico do proprietário, mas, tão só, ir ao encontro de um sentido de direito e de justiça que leve os contribuintes a reconhecerem e aceitarem a razoabilidade do imposto e a anuírem generalizadamente ao seu cumprimento.

Independentemente do que se quiser que seja, por definição, o valor fiscal convenhamos que é, em geral, evidente e consensual o juízo sobre o que é razoável pagar-se em sede de C.A. por um determinado prédio.. Daí a importância que nestes estudos e reflexões deve ter o método do cálculo indutivo da colecta. Tomando prédios-tipo, em termos da sua dimensão, localização, uso e utilização autorizados, avalia-se por inquérito o valor da C. A. que os proprietários consideram razoável pagar. A partir daí, desenvolve-se um modelo de C.A. com um sistema de avaliação fiscal, simples, objectivo e eficiente, que permita quer aos Serviços competentes da Administração Pública quer ao contribuinte

calcular, sem margem para arbitrariedades, o valor fiscal e o montante da colecta a pagar.

Observemos que, por razões do foro económico para se determinar o valor fiscal dos imóveis, não pode tomar-se como base de incidência apenas e simplesmente o seu valor patrimonial, na medida em que o imposto tem de considerar o uso e a rentabilidade que lhe estão associados, de modo a poder parametrizar-se a capacidade contributiva decorrente das propriedades económicas subjacentes ao prédio em causa. Note-se que um prédio pode ter um valor patrimonial muito superior ao valor de mercado e mesmo ao valor de capital. Esta situação é frequente, por exemplo, nas unidades hoteleiras. Esta questão estava em boa parte resolvida na antiga Contribuição Predial que, tradicionalmente, pautava as avaliações para as matrizes fiscais pela capitalização da renda real ou comparada.

Na actual C.A. esta matéria não foi considerada e, por isso, sectores como o da hotelaria, escolas, hospitais e outros prédios de equipamentos privados, encontram-se numa situação incerta e confusa que, *in extremis*, os beneficia, pelo menos no caso da hotelaria, com isenções administrativas.

Se os edifícios hoteleiros fossem avaliados, para efeito de C.A., pelo valor patrimonial ou pelo valor de mercado, considerando, nomeadamente, os custos da construção, e colectados pela taxa actualmente fixada, o montante a pagar seria proibitivo e absurdo no quadro da sua gestão, levando seguramente ao encerramento imediato da actividade. É perante este facto que todos os anos lhes é atribuída uma isenção, o que também é um exagero.

O problema deve-se aqui à falta de conceptualização sobre a lógica das relações entre o valor fiscal e os usos dos imóveis, sendo evidente que o valor fiscal não pode ser, generalizadamente, referido ao custo da construção, porque, sendo verdade que o custo de construção por m<sup>2</sup> de um hotel é, em geral, pelo menos 30% mais caro que o da habitação, a C. A. não pode seguir proporcionalmente esse incremento, pelo contrário, o valor fiscal por unidade de área construída na hotelaria terá de situar-se, pelo menos, abaixo dos 20% relativamente à habitação.

A pertinência de se recorrer ao **valor de base territorial** colhe também razões pelo facto de ele reproduzir rigorosamente a lógica subjacente aos valores determinados pelo uso e utilização dos imóveis. O **valor de base territorial** de um lote para um hotel é, na lógica do mercado, cerca de 5 vezes inferior ao valor de um lote idêntico, com as mesmas áreas de construção, destinado à habitação.

A classificação de solo rústico como urbanizável decorre dos planos e, portanto, de uma opção político-administrativa, a qual, só por si, não pode nem deve, ter qualquer efeito sobre o valor fiscal.

Para evitar comportamentos especulativos agudizados por uma retracção da oferta dos solos urbanizáveis poderia recorrer-se ao conceito de **zona urbanizável**, que se traduz na demarcação dos terrenos rústicos, situados na coroa dos aglomerados urbanos, cuja urbanização se considera conveniente face à dinâmica de crescimento do respectivo aglomerado.

Esta demarcação poderia corresponder às áreas urbanizáveis demarcadas nos actuais PDM, procedendo-se de seguida à notificação de todos os proprietários abrangidos, solicitando-lhes uma decisão no prazo de um ano sobre se pretendem urbanizar e, nesse caso, o terreno passa a ter um valor fiscal urbano, considerando os índices urbanísticos e usos previstos no plano ou se pretendem continuar com os seus prédios afectos ao uso rústico, mantendo o seu valor fiscal. Os prédios da **zona urbanizável**, cujos proprietários tenham optado por manter o uso rústico, se no futuro o seu proprietário decidir urbanizá-los, terá de pagar a C.A. referida ao valor urbano, retroactivamente à data da notificação acima referida. Desta forma impede-se o entesouramento passivo em solo urbanizável e imprime-se dinamismo à oferta.

Este conceito fiscal de **zona urbanizável** inspira-se no conceito do *fiscal district*, que, de forma algo semelhante, é aplicado em algumas regiões dos Estados Unidos.

Professor Doutor Sidónio Pardal

## VALORES DE REFERÊNCIA PARA UMA ANÁLISE DOS VALORES DO IMOBILIÁRIO

	VALOR DE BASE TERRITORIAL	VALOR DE REFERÊNCIA PARA O MERCADO
<b>SOLO SILVESTRE</b>	250 € a 500 € / ha	750 € a 5000 € / ha
<b>SOLO AGRÍCOLA</b>	100 € a 2000 € / ha	5000 € a 25000 € / ha
<b>SOLO URBANIZÁVEL</b>	O solo urbanizável ou urbanizável programado, para efeitos fiscais, mantém o valor do solo rústico, na medida em que tal classificação, em PDM, não é, por si, constitutiva de direitos relativos à urbanização e construção. Tais direitos só se constituem com alvará de loteamento e licença de construção.	A simples autorização administrativa de alteração do uso do solo de rústico para urbano gera no mercado uma valorização no mínimo de 2500 €, podendo ser superior a 30000 € por fogo. O seu valor depende fundamentalmente da localização, utilizações, índice de construção e n.º de fogos autorizados. Esta valorização é muito incerta, envolvendo riscos que se prolongam ao longo da promoção da urbanização e da construção. As eventuais mais-valias geradas são taxadas em sede de Imposto sobre o Rendimento (IR). O valor fiscal, para efeitos de Contribuição Autárquica (CA), só se altera, e muito bem, perante o registo de lotes criados por alvará de loteamento e licenciamento de construções.
<b>SOLO URBANO</b>	Este valor deve ser parametrizado, não tanto pelo mercado, mas pelas políticas de solos já que a oferta depende dos conteúdos e estratégias dos planos urbanísticos.	Trata-se de lotes devidamente constituídos e infraestruturados, com os seus direitos de construção e de uso definidos e assegurados. O mercado estabelece o preço destes lotes ao m <sup>2</sup> de terreno ou ao m <sup>2</sup> de construção autorizada, dependendo dos usos e tipologias.

- O preço unitário do imobiliário tem uma variação inversamente proporcional à dimensão do prédio.

## COMPOSIÇÃO DO PREÇO POR M<sup>2</sup> DE CONSTRUÇÃO PARA HABITAÇÃO COLECTIVA

		VALOR DE REFERÊNCIA PARA O MERCADO	VALOR DE BASE TERRITORIAL
URBANIZAÇÃO	Custo do solo rústico destinado à urbanização	7.5 €	De 60 € a 200 €
	Infraestruturação geral	100 €	
	Encargos (Projecto, Administração e Financiamento da urbanização)	12.5 €	
	Margem de lucro	30 €	
	Mais-valias (normais)	25 a 50 €	
	Valor da área de construção autorizada	175 a 250 €	
	Preços do mercado normais da área de construção autorizada em terreno urbanizado	175 a 250 €	Estes quatro factores não devem afectar o <b>valor de base territorial</b>
EDIFICAÇÃO	Custo de construção	450 a 700 €	
	Encargos (Projecto, Administração e Financiamento da construção)	75 €	
	Margem de lucro	150 a 400 €	

- O preço dos lotes para habitação unifamiliar é afectado pela dimensão e localização do lote e área de construção autorizada para a moradia. Os preços referem-se, geralmente, ao m<sup>2</sup> de terreno e não à área de construção autorizada. Os valores normais de mercado deveriam situar-se entre os 50 € e 90 € por m<sup>2</sup>.
- Este tipo de informação e análise sobre os preços do imobiliário, que aqui se mostram num exemplo embrionário, são fundamentais para a configuração e condução das políticas territoriais, urbanísticas e também das políticas fiscais para este sector.

É necessário suprimir as ambiguidades relativamente à incidência dos impostos prediais, esclarecendo o que está, na realidade, em causa: se é a tributação do rendimento que o proprietário auferir através da exploração dos imóveis, ainda que de forma indirecta, ou a tributação do imóvel *per se*, como base directa da incidência do imposto. Até agora só reflexivamente, enquanto fonte do rendimento colectado, a propriedade constituiu património tributável.

Em 1988, com a Lei n.º 106/88, de 17 de Setembro (que autorizou o Governo a rever o quadro legal dos impostos sobre o rendimento e a instituir um novo imposto que incidisse sobre o valor patrimonial dos prédios), não ficou ainda clara a política relativamente à tributação de bens imóveis. Tal ficou, em parte, a dever-se à falta de um conceito fundamentado sobre o que é o valor fiscal, numa economia moderna, e à ausência de um Código de Avaliações e do cadastro geométrico, que continuam por elaborar.

A lógica da economia urbana subjacente aos actuais princípios do planeamento do território apontam para uma inovação do modelo da C.A. que considere como base de incidência, não o rendimento nem o valor venal dos prédios, mas a propriedade imobiliária como realidade patrimonial tributável *per se*. O novo imposto deve focar o valor fundiário do prédio, independentemente dos investimentos feitos pelo proprietário na sua valorização, e ser indiferente ao facto de gerar ou não rendimento, o qual é tributado em sede de I.R..

Seja como for, estamos perante a criação de um novo imposto predial, cuja receita é da maior importância para os Municípios, os quais são o sujeito activo deste imposto. Todavia os contribuintes necessitam de ser salvaguardados de agravamentos fiscais exagerados, como reconhecidamente acontece hoje aos proprietários mais recentes. A modernização deste imposto suscita, entre outras, as seguintes medidas:

- Definir claramente o conceito de valor fiscal e analisar as suas repercussões sobre o comportamento do mercado imobiliário.
- Estabelecer um sistema de avaliações e de taxas que acabe definitivamente com a actual situação de flagrante desigualdade no tratamento dos contribuintes.
- Estabelecer a coexistência de dois Códigos de Avaliações da propriedade imobiliária: um Código para o mercado e um Código oficial, competindo a este

último elaborar as avaliações de referência para que os planos e outros elementos da administração urbanística sejam também instrumentos reguladores do mercado.

- Proceder à elaboração e operacionalização do cadastro geométrico de modo a que o poder legislativo possa optar pelo sistema de avaliação que entender para os cerca de 17,5 milhões de prédios que necessitam de ter um valor tributável claro e actualizado.
- Assegurar a capacidade operativa dos serviços para procederem à actualização dos valores tributáveis dos prédios da sua circunscrição com garantias de objectividade.
- Criar um modelo equilibrado, bem fundamentado, com um processo de avaliação objectivo, de modo a tornar compreensíveis e merecedores da aceitação pública os aumentos, em geral elevados, relativamente aos valores que constam actualmente na respectiva matriz.

A normalização do sistema declarativo dos valores de aquisição dos imóveis é um processo tão complexo que nos parece recomendável que a C.A. se autonomize do critério do valor de mercado. O conceito de **valor de base territorial** permitiria pôr em prática um modelo claramente objectivo, sem desigualdades dinâmicas entre prédios avaliados em tempos diferentes.

A aplicação do conceito de **valor de base territorial**, ao contornar o sistema de avaliação subjectivo e datado, dá suporte, a partir de valores fixados na lei, a um processo de determinação do valor tributável mais justo, aplicável a todos os contribuintes em simultâneo. Como aqui se procura demonstrar, este novo conceito de **valor de base territorial**<sup>71</sup>, respeitando o princípio da capacidade contributiva e aprofundando o **princípio do benefício**, garantirá à C.A. condições de razoabilidade que favorecerão a sua aceitação social.

Já por ocasião da discussão do actual sistema da C.A. se reconhecia tratar-se de um imposto que incide sobre "bens de base territorial especialmente beneficiados pelas infraestruturas e serviços locais"<sup>3</sup>.

Como qualquer imposto, a C.A. tem como elemento-chave a base de incidência, que, no sistema actual, é o "valor patrimonial do prédio" e para o cálculo desse valor a lei actual remete para um "Código de Avaliações" e, enquanto tal Código não for estabelecido e entrar em vigor, o imposto incide sobre o "valor tributável do prédio", o qual resulta da avaliação feita de acordo com as regras do Código da Contribuição Predial (C.C.P.) e do Imposto sobre a Indústria Agrícola (I.R.A.), sendo o valor tributável apurado por aplicação do disposto nos artigos 6.º e 7.º do Decreto-Lei n.º 442-C/88.

Segundo as regras invocadas, o valor tributável dos prédios calcula-se através da aplicação de um factor de capitalização ao rendimento colectável actualizado com referência a 31 de Dezembro de 1988 (15 para os prédios urbanos e 20 para os prédios rústicos). Estamos perante dois referenciais bem distintos: o valor patrimonial e o valor tributável.

Nos termos do artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 442-C/88, "o valor tributável dos prédios é o seu valor patrimonial determinado nos termos do Código de Avaliações".

O problema está na dificuldade ou mesmo impossibilidade de, no contexto actual do mercado, se estreitar a banda de valores que podem ser atribuídos a um imóvel.

Face à realidade económica, não é possível registar nas matrizes fiscais um "valor patrimonial" real, fiável para todos os prédios e resultante de avaliações intersubjectivas *in loco*.

No entanto não se pode pensar que a questão reside apenas na actualização dos valores das matrizes. Constatamos que actualmente os valores do imobiliário são muito instáveis, tendo registado aumentos permanentes e revelado um generalizado comportamento especulativo muito dinâmico e infelizmente aceite no mercado.

Mesmo que o mercado imobiliário estivesse a funcionar com preços e valores normais o critério de taxar sobre o valor patrimonial está ultrapassado atendendo aos modernos

---

<sup>3</sup> NUNO SA GOMES, *Considerações em torno da Contribuição Predial Autárquica – Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 365, Lisboa, 1992, Pág. 18 e 22.

conceitos urbanísticos que decorrem do interesse social em estimular a salvaguarda e valorização do património arquitectónico e paisagístico.

Esta viragem dá-se nos anos 70, com a ênfase política do conceito de património cultural e com a consciencialização social da problemática do ordenamento do território.

Para actualizar os valores tributáveis têm sido aplicadas as regras difusas de avaliação porventura inspiradas no C.C.P. e do I.R.A., o qual adopta critérios de avaliação dos prédios rústicos em função dos "seus graus de produtividade... e dos rendimentos por cada qualidade e classe referidos a um hectare de terreno ou a uma única árvore".

Por este processo tradicional de avaliação é natural e incontornável a relação entre o valor do prédio e o seu rendimento. Nos termos do art.º 8.º, do Decreto-Lei n.º 442-C/88, de 30 de Novembro, enquanto não entrar em vigor o Código das Avaliações, os prédios continuarão a ser avaliados segundo as regras do Código da Contribuição Predial e Imposto sobre a Indústria Agrícola, o qual, na secção III das Avaliações Directas, Art.º 128º, estipula que "a Direcção-Geral das Contribuições e Impostos poderá ordenar, sempre que o julgue necessário, a avaliação geral da propriedade urbana de qualquer concelho ou bairro e, nos concelhos onde não esteja ainda a ser utilizado o cadastro geométrico, a avaliação geral da propriedade rústica... A mesma Direcção-Geral poderá também promover nas condições deste artigo, a avaliação isolada de quaisquer prédios".

No contexto actual das relações que caracterizam o funcionamento real do mercado imobiliário, esta filosofia de actuação cria e solta poderes discricionários e mesmo arbitrários que passam a poder ser exercidos aos mais diversos níveis do aparelho administrativo. Nestes termos, a lei não explicita o conteúdo essencial e determinante da questão porque a determinação do imposto passa a ser feita, de facto, pelos avaliadores. Assim, a lei remete para os serviços administrativos a explicitação *ad hoc* do conteúdo fundamental da lei da C.A., que consiste, em última instância, na determinação do que cada contribuinte tem que pagar.

Propõe-se que sobre esta matéria a lei identifique de forma objectiva a matéria colectável, de modo que, através dos critérios definidos na lei e só por eles, sem a intervenção de juízos e avaliações subjectivas, se determine de forma clara o montante da colecta de cada prédio.

Com a aplicação do conceito de **valor de base territorial** assume-se o que sempre deveria ter resultado da natureza real e objectiva do imposto e consegue-se uma neutralidade da C.A. sustentada em características essenciais, a saber: igualdade, simplicidade, previsibilidade e eficiência administrativa.

Com a nova solução, assistir-se-ia a um importante saneamento dos efeitos micro-económicos do imposto (v.g., na cobrança do imposto, na difusão do imposto, na repercussão do imposto). Paralelamente, outra racionalidade seria obtida no que concerne ao fenómeno da amortização fiscal, já que a apreciação do valor de utilidade subjectiva da propriedade ganharia em coerência e, a partir daí, seria garantido um decisivo factor de superação da indução de factores de distorção nas declarações do valor das transacções imobiliárias.

Numa palavra, objectivando o imposto em função das características físicas e da utilização do bem tributável, teríamos um sistema mais justo e, por isso, mais apto a permitir o reconhecimento dos contribuintes num modelo equitativo de distribuição do sacrifício.

Contudo, não só na perspectiva do contribuinte se impõe repensar a C.A., a Administração Fiscal, por um lado, e os Municípios, por outro, só ganhariam com a substituição de uma lógica de tributação que revela distorções profundas e que, assim, prejudica sensivelmente a confiança e rendibilidade do sistema.

O novo modelo assegura, nesta perspectiva, dois aspectos cruciais: a contenção das despesas com a cobrança do imposto e a regularidade das receitas<sup>4</sup>.

O novo modelo, pretende fazer incidir o imposto sobre a coisa enquanto bem de raiz, considerada na sua dimensão espacial e afectação de uso e utilização. Intencionalmente, não se quer atender aos investimentos eventualmente realizados na revalorização dos prédios, nem aos eventuais rendimentos provenientes da sua fruição, aspectos considerados noutros impostos. Fica também assim bem claro que não haverá nunca dupla tributação entre a C.A. e os impostos gerais sobre o rendimento.

Para trás, definitivamente, ficaria um imposto iníquo - violento nuns casos, irrisório noutros, desadequado na maior parte das vezes - incidindo sobre um valor patrimonial

---

<sup>4</sup> Cfr. A.L. SOUSA FRANCO, *Direito Financeiro e Finanças Públicas*, II, p. 299.

cuja determinação despreza conceitos e princípios fundamentais dos recentes desenvolvimentos teóricos no campo do ordenamento do território e do urbanismo; incerto, porque dependente de critérios sempre subjectivos de avaliações *ad hoc*, ou de valores contratualmente declarados, com as dúvidas sempre inerentes; fragmentário, na medida em que desgarrado de variáveis imprescindíveis à caracterização da propriedade.

Decorre do disposto na Constituição da República, Art.º 107.º, n.º 1, que sobre o rendimento deve incidir um único imposto e é por isso que a C.A., criada em 1988, procura uma incidência desligada da noção de rendimento e elege em sua substituição o valor patrimonial do prédio. Porém, sendo certo que, no cálculo deste valor é forçoso atender ao rendimento, verifica-se uma manipulação de conceitos que acaba por traduzir-se uma verdadeira inconstitucionalidade material e numa subversão dos termos da reforma fiscal de 1988. A incidência da C.A. sobre as características físicas e classes de uso do prédio é uma noção que se autonomiza claramente do rendimento para se ater à materialidade da coisa. Desta forma, torna-se possível sustentar critérios que, de uma forma adequada, prescindem de qualquer relação directa com o rendimento.

A C.A. atende também ao **princípio da localização**, que assegura a classificação da matéria tributável e estabelece uma relação directa entre o tipo de prédio e o benefício que colhe da organização física e administrativa dos serviços públicos municipais.

CESAR GARCIA NOVOA, no capítulo sobre *El impuesto sobre bienes inmuebles*, incluído no *Tratado de Derecho Financiero Y Tributario Local*, dirigido por JOSE JUAN FERREIRO LAPATZA, Marcial Pons - Ediciones Jurídicas, S.A., Madrid, 1993, sustenta que: "La territorialidad no solamente justifica el gravamen de los bienes inmuebles con razones próximas al principio del beneficio, sino que, al tiempo, sirve para definir una materia imponible atribuible 'por naturaleza' al nivel territorial donde este beneficio operaría de una manera más clara, al socaire de los que tradicionalmente se han entendido como 'servicios de interés primario para la vida local'".

### **O estatuto do proprietário**

Toda a propriedade deve ter uma motivação e uma utilidade para o proprietário, independentemente do facto de proporcionar ou não rendimento e é o interesse desta utilidade que leva o proprietário a cuidar da parte do território que está na sua posse.

No caso da propriedade não ter nenhuma utilidade que traduza essa relação directa de cuidado pelo prédio e pela sua integração na paisagem, então, há um abandono por parte do proprietário que revela o seu desinteresse pela coisa. Nessa circunstância, seria saudável que a alienasse a quem porventura tenha vocação e vontade para usufruir do prédio e cuidar dele. Coloca-se aqui, de forma pertinente, a função social da propriedade em geral e, muito em particular, da propriedade imobiliária, a qual tem incidência directa na estrutura ecossistémica da biosfera.

### **Assegurar que não haja dupla tributação**

Pretende-se com esta reformulação fiscal da C.A. suprimir qualquer relação de complementaridade com o I.R., de modo a não haver lugar a dúvidas sobre a possibilidade de se estar perante um facto de dupla tributação.

No contexto actual é necessário que a C.A., enquanto imposto sobre a propriedade imobiliária, não tenha qualquer relação com os rendimentos provenientes da exploração ou da valorização da propriedade em causa.

Os rendimentos são colectados em sede de IRS e IRC; a valorização da propriedade que resulta de decisões da Administração Pública e de transformações que não sejam do mérito do proprietário, e que corresponde às mais-valias, no sistema fiscal actual, são incluídos nos rendimentos colectáveis por I.R..

Resulta daqui que os critérios a estabelecer para a determinação da colecta, para efeito de C.A., devam estar absolutamente dissociados do rendimento e das mais-valias.

É claro o propósito da Lei de tomar como matéria colectável da C.A. o prédio em si na sua expressão física e não o seu rendimento. Para efeitos fiscais, o prédio é a parcela do

território abrangendo terrenos nus, águas, plantações, edifícios e outras construções de carácter permanente (Código, artigo 2.º).

Não está em causa a necessidade de um Código de Avaliações do Património Imobiliário. Mas, para efeito da C.A., justifica-se a exploração de conceitos mais adequados que não dependam da aplicação de um Código de Avaliações, o que não diminui a necessidade deste código para outras finalidades. A introdução do conceito de **valor de base territorial** permite uma actualização generalizada e imediata do valor fiscal e, conseqüentemente, das receitas do imposto de C.A. com base na informação já existente nas matrizes relativamente às áreas do terreno, áreas das construções e usos a que estão afectas.

A C.A. fundamenta-se na tradição de considerar a propriedade imobiliária como uma expressão de capacidade económica. Este imposto analítico sobre o património deve respeitar o princípio da capacidade contributiva, o que remete para a necessidade de tributar o património imobiliário, enquanto conjunto de bens e direitos valiosos, atendendo também ao **princípio da localização**, segundo o qual, na determinação da matéria colectável, deve ser considerada a relação directa entre os prédios e o sistema territorial onde estão integrados, observando-os na generalidade como beneficiários reais e potenciais dos recursos disponíveis em infraestruturas e serviços públicos.

Está, de algum modo, subjacente à C.A. o **princípio do benefício** que legitima o carácter municipal do imposto através do critério da localização dos prédios. É o **princípio da localização** que sustenta que cada Município fixe as taxas da colecta de forma independente e que possa demarcar perímetros especiais de afectação no interior do respectivo território.

A territorialidade é uma justificação para a tributação dos bens imóveis, não só porque induz argumentos próprios do **princípio do benefício** mas também porque define a matéria colectável como uma coisa que pertence, de sua natureza, ao sistema territorial onde operam os benefícios decorrentes da rede de serviços públicos.

A C.A. recai sobre todo o tipo de prédios, estejam ou não arrendados, o que implica que a C.A. não possa ser um I.R. do prédio. Caso contrário, estamos perante um flagrante caso de dupla tributação. Esta questão não deve ser escamoteada pelo exercício pragmático do poder legislativo, devendo procurar-se um sentido lógico e compreensível que alicerce o bom relacionamento entre a sociedade e o território. Há

um trabalho conceptual e de fundamentação teórica dos princípios e conteúdos deste imposto a empreender, configurando-o não apenas como uma simples fonte de receitas, mas principalmente como um instrumento de economia urbana, de política de solos, auxiliar de uma regulação do mercado imobiliário.

Pretende-se com a C.A. uma tributação dos bens patrimoniais imobiliários com a consciência de que muitos outros bens patrimoniais não são abrangidos pelo sistema fiscal português. A tributação predial encontra especial justificação na lógica do **princípio do benefício**, devendo fundamentar-se o seu pagamento na contrapartida dos benefícios que os proprietários recebem da ordem social e administrativa que o Estado e as Autarquias asseguram e que tornam possível o respeito e salvaguarda das prerrogativas da propriedade e valorização dos prédios, enquanto objecto de um sistema social organizado. Justifica-se, por isso, que este imposto sobre o património imobiliário constitua uma receita autárquica — mais concretamente uma receita municipal —, na medida em que cabe aos Municípios uma parcela significativa da organização sócio-territorial que apoia e estrutura o sistema social local e que enquadra a relação entre o proprietário e o seu prédio.

#### **Para uma taxonomia fiscal dos usos e utilizações do património imobiliário**

*Tradicionalmente, entende-se por prédio rústico uma parte delimitada do solo e as construções nele existentes que não tenham autonomia económica, e por prédio urbano qualquer edifício incorporado no solo, com os terrenos que lhe sirvam de logradouro.*

Esta classificação é muito rudimentar e desajustada da realidade urbanística actual.

*O conceito de prédio e a distinção entre prédio rústico e urbano são diferentes em direito fiscal e direito civil (CASTRO MENDES, *Direito Civil, Teoria Geral*, 1979, II-198).*

*A propósito da distinção entre solo urbano e solo rústico refere Ferreira de Almeida:*

*«O Código Civil quase ignora a realidade do urbanismo. O terreno urbano ou terreno para construção é uma coisa que se define não só pela sua identidade física, mas*

*principalmente pela sua aptidão juridicamente reconhecida, i.e., objecto dum direito de construir, nunca originário, mas sempre adquirido, por força da iniciativa da Administração Pública ou por licença desta perante a pretensão formulada pelo respectivo proprietário, nos limites topográficos e normativos dum plano de urbanização ou dum loteamento» (C. FERREIRA DE ALMEIDA, *Direito Económico*, 1979-431).*

Para evitar confusões deve haver uma correspondência lógica entre os critérios de classificação de imóveis, seja para os diversos fins administrativos ou para as técnicas de planeamento territorial. Nada justifica que se adoptem diferentes critérios em Direito Civil e Direito Fiscal e nos conteúdos regulamentares dos planos territoriais. Convenhamos que, em qualquer dos casos, devem prevalecer como referencia os conceitos do Urbanismo.

A classificação que aqui esboçamos decorre da observação da realidade territorial e dos critérios de planeamento urbanístico.

#### Prédios rústicos

São todos aqueles que estão localizados fora dos perímetros dos aglomerados urbanos, dos loteamentos urbanos ou industriais, dos aldeamentos turísticos ou de outras unidades espaciais com níveis de infraestruturização urbanos . Consideram-se como parte dos prédios rústicos os edifícios e outros tipos de construções que lhes estejam associados ou, na falta de concreta afectação, que tenham como destino normal o apoio à actividade agrícola ou florestal do prédio onde tem lugar a residência do agricultor.

#### Prédios urbanos

Prédios urbanos são todos aqueles que estão localizados no interior de perímetros urbanos, em terrenos que foram objecto de loteamentos urbanos ou em unidades espaciais especialmente dotadas de infraestruturas de carácter urbano. Pretende-se abranger pólos industriais ou de serviços que frequentemente procuram localizações periféricas relativamente aos aglomerados urbanos.

### Prédios sem construção

1. São classificados como prédios sem construção os terrenos silvestres, os de semeadura ou plantio, e também os jardins e quintais, e as superfícies de água de albufeiras e lagos.
2. São considerados espaços livres urbanos os terrenos situados dentro de um aglomerado urbano que, por força de disposição legalmente aprovada, não possam ser ocupados com construções e constituam espaços de desafogo do sistema urbano.

### Terreno edificado

São os terrenos ocupados por edifícios e a sua dimensão corresponde à área da superfície coberta (área de laje), que é sempre maior ou igual à área de implantação do edifício. Qualquer edifício deve estar afecto a uma determinada utilização.

### Prédios mistos

1. Sempre que um prédio tenha uma parte não construída e outra ocupada com construções, ambas as partes devem ser demarcadas, quantificadas e classificadas de acordo com a sua utilização. Tanto podem ocorrer em meio rústico como em meio urbano.
2. São incluídas e contabilizadas na área da parte construída do prédio as superfícies das construções anexas, tais como garagens e instalações de arrumos.
3. O terrenos de jardins ou parques, conexos, ou não, com edifícios, eventualmente integrados no mesmo artigo cadastral, devem ser quantificados separadamente, permitindo a sua regulamentação, de modo a estimular a criação e conservação destes espaços de desafogo no sistema urbano, ou no meio rústico, independentemente de serem privados .

### 4. Terrenos para construção

Os terrenos para construção são terrenos situados dentro ou fora de um aglomerado urbano, para os quais tenha sido aprovado projecto ou concedida licença de construção. Não tem sentido considerar como terrenos para construção aqueles que

tenham sido declarados como tal no título aquisitivo, porquanto o direito de construir só se materializa com a respectiva licença. A actual prática fiscal não segue este princípio, o que nos parece errado, já que a administração não deve reconhecer direitos de desenvolvimento à margem do procedimento legal que os legitima.

\*

\* \*

Os **espaços silvestres** requerem uma disciplina de cuidados determinados pelo interesse público que está subjacente à salvaguarda dos recursos naturais. Embora, em última instância, se possam regenerar e desenvolver por si, na prática, carecem de uma assistência e condução silvícolas que na generalidade só os serviços públicos podem assegurar. A propriedade privada de terrenos silvestres deve, por princípio, estar submetida às regras da “Política Florestal”. Esta realidade interfere com os direitos reais dos prédios afectos ao uso silvestre, o que ficou bem patente pelo menos desde a lei do Regime Florestal de 1901. O aprofundamento das prerrogativas e dos deveres associados à propriedade de espaços silvestres e ao interesse público é incipiente, o que explica a conflitualidade crescente que a administração do território enfrenta neste domínio.

\*

\* \*

O que é relevante para efeitos de CA é a caracterização física e urbanística do prédio: a sua dimensão, uso em que está inserido, a utilização a que está afecto e o facto de se encontrar, ou não, edificado.

O espaço edificado, seja em meio urbano ou em meio rústico, é classificado, considerando os seus usos e utilizações, em: habitacional (distinguindo a propriedade vertical da horizontal); estacionamento coberto; comércio, serviços e equipamentos (distinguindo os serviços e equipamentos públicos dos privados e os particulares de solidariedade social); industrial, agro-industrial e turístico.

No estabelecimento das taxas, e tendo como referência o índice de infraestruturação e o rendimento potencial, adoptam-se valores menores para a propriedade silvestre e agrícola, e elevam-se os valores da taxa para os prédios edificados.

Os critérios de classificação para efeito de tributação atendem não só à afectação ou destino dos prédios como também à sua localização por perímetros de complexidade do sistema territorial. Considera-se, para além do meio rústico, onde dominam os terrenos silvestres e agrícolas, mas onde existem também edifícios e outras construções afectas às mais diversas utilizações, o meio urbano, com diversas zonas às quais se podem aplicar taxas diferenciadas.

Deve ser alterada a definição de prédio rústico e urbano, utilizado na tradição do Direito Fiscal. Convém salvaguardar a designação de "prédios urbanos" para aqueles que especificamente estão integrados dentro dos perímetros urbanos ou em urbanizações.

Classificam-se como edifícios ou outras construções isolados em espaço rústico aqueles que se localizam fora dos perímetros urbanos e de urbanizações.

As construções que não sirvam directamente de suporte à exploração agrícola ou florestal, outorgam ao solo onde estão implantadas um carácter com efeitos de agravamento do imposto de C.A., o que traduz a aplicação do princípio *jus soli sequitur aedificium*.

A classificação dos prédios deve corresponder às diferenciações significativas do **valor de base territorial** e há toda a vantagem em agregar o mais possível, dentro da mesma classe, os prédios que tenham usos afins à luz dos critérios fiscais. A ordem taxonómica deve estar em sintonia lógica com desagregações que se tornem eventualmente necessárias.

O quadro que se segue apresenta-se como uma base de trabalho que procura a máxima agregação compatível com a classificação dos usos do solo adoptada no planeamento do território.

Note-se que todos os usos e utilizações considerados na coluna da esquerda podem ocorrer quer em meio rústico quer em meio urbano, podendo considerar-se, dentro deste, diversos perímetros de afectação em função do nível de infraestruturação e de serviços do sistema territorial.

**FICHA UNIVERSAL PARA A IDENTIFICAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DOS PRÉDIOS  
PARA EFEITOS DA CONTRIBUIÇÃO AUTÁRQUICA**

IDENTIFICAÇÃO DO PROPRIETÁRIO —						
LOCALIZAÇÃO —						
SUPERFÍCIE GLOBAL DO PRÉDIO —						
CLASSES DE USO E UTILIZAÇÃO DO PRÉDIO	ÁREA DA SUPERFÍCIE AFECTA A CADA USO OU UTILIZAÇÃO					
	EM MEIO RÚSTICO	EM MEIO URBANO				
		NORMAL	PERÍMETRO ESPECIAL DE AFECTAÇÃO			
			A	B	C	
<b>SILVESTRE</b>						
<b>AGRÍCOLA</b>						
<b>HABITAÇÃO</b>						
▪ EM PROPRIEDADE VERTICAL	Terreno livre afecto à habitação					
	Superfície coberta					
▪ EM PROPRIEDADE HORIZONTAL						
<b>SERVIÇOS</b>						
▪ PEQUENO COMÉRCIO, ESCRITÓRIOS, ATELIERS, CONSULTÓRIOS E AFINS						
▪ GRANDES SUPERFÍCIES COMERCIAIS	Superfície comercial					
	Espaços exteriores e estacionamento					
▪ EQUIPAMENTOS SOCIAIS	Superfície coberta					
	Espaços exteriores e estacionamento					
▪ EQUIPAMENTOS PARTICULARES	Superfície coberta					
	Espaços exteriores e estacionamento					
<b>TURISMO</b>	Superfície coberta					
	Espaços livres associados ao turismo					
<b>INDÚSTRIAS, AGRO-INDÚSTRIAS E ARMAZÉNS</b>	Superfície coberta					
	Espaços exteriores e estacionamento					

A C.A. não deve impedir que as empresas agrícolas e florestais dimensionem a estrutura fundiária das suas explorações de modo a poderem ter escala adequada à sua estabilidade e rentabilidade.

Constata-se assim que, para a propriedade de terrenos silvestres e agrícolas, o princípio da progressividade deste imposto não pode ser linear. Já poderá sê-lo para a propriedade urbana considerando que aqui as áreas variam dentro de um domínio mais restrito.

### **O valor de base territorial**

Em rigor, o DL. n.º 442-C/88, que está em vigor, determina que se tome como base tributável o valor patrimonial do prédio e não o estatuto da propriedade e as características do prédio em si, como coisa territorial singular. Ao tomar-se o valor patrimonial de cada prédio como realidade tributável não é possível, nas circunstâncias actuais, sem cadastro, sem código de avaliações e sem informação actualizada nas matrizes, garantir os princípios da igualdade e da justiça, tão pouco atender ao interesse social na salvaguarda e valorização do património paisagístico e arquitectónico.

Ao abandonar-se a incidência do imposto sobre o valor dos imóveis evitam-se muitos problemas que a literatura especializada do Direito Fiscal Espanhol comenta nos seguintes termos<sup>5</sup>:

*O primeiro problema está em determinar o que se entende por mercado imobiliário para efeitos de fixar o valor de um prédio. Seria necessário partir de um mercado competitivo e transparente, sem circunstâncias especulativas e conjunturais e em que o preço a fixar estivesse à margem de elementos subjectivos..., mas, como refere SÁNCHEZ PIRLA<sup>6</sup>, o mercado imobiliário não é nem competitivo nem transparente e por isso mal podemos falar num valor de mercado mas antes de um preço de cada transacção em particular, preço que pode vir muito influenciado por circunstâncias alheias ao seu próprio valor.*

---

<sup>5</sup> *Valoraciones de Bienes Inmuebles de Naturaleza Urbana*, OSCAR GONZALEZ Y GONZALEZ, Marcial Pons, 1993.

<sup>6</sup> *Las Valoraciones Fiscales de los Bienes Inmuebles Urbanos en la Imposición del Estado y de la Administración*, Revista de Derecho Urbanístico, n.º 105, p. 82.

Há uma grande discrepância entre os valores que para o mesmo prédio são gerados nos diversos centros de decisão: — o valor matricial; — o valor fixado para efeitos fiscais por um Código de Avaliações; — o valor expectante do proprietário; — os valores de mercado, os estimados e os reais; — o valor decorrente do critério subjacente ao actual Código das Expropriações, o qual tem influenciado o valor expectante do proprietário; — o valor urbano; — o **valor de base territorial** ou valor do espaço indexado ao solo, *land value*.

Estes valores, para o mesmo prédio, distribuem-se por uma banda de variação excessivamente aberta resultante dos anacronismos que se acumularam nos registos matriciais, agravados pelo processo inflacionário e pelos comportamentos especulativos do mercado imobiliário.

Se estes valores variassem numa banda muito estreita, como acontece em economias onde o comportamento do mercado imobiliário é equilibrado na relação oferta e procura e estável em termos de preços, então a referenciação do imposto de CA aos valores, patrimonial e de mercado, do imóvel seria menos controversa, mas esse não é de todo o caso de Portugal, nem se prevê que o seja num horizonte de médio prazo.

O conceito de "valor de base territorial" de um prédio também designado por "valor indexado ao solo".

Este conceito é utilizado na gestão urbanística para efeitos do cálculo da incidência do valor do solo na formação do preço do produto final na promoção imobiliária.

Há diplomas legais, como os que regulamentam as "Áreas de Desenvolvimento Urbanístico Prioritário" (Decreto-Lei n.º 210/83, de 23 de Maio), que estabelecem para o solo, no seu estado bruto, um valor variável entre 7% e 15% do valor do produto final, no caso dos espaços urbanos edificados.

É hoje frequente no mercado do imobiliário urbano a comercialização do solo em função da área de construção que está aprovada em plano de pormenor ou licenciada no loteamento. Compra-se assim "área de construção autorizada", em terreno infraestruturado, cujos preços deveriam ser parametrizados em sede de planos urbanísticos. O **valor de base territorial** corresponde a esses preços que deviam ser regulados pelas políticas de solos e de urbanização.

Se tomarmos este valor como base de incidência para a componente variável e progressiva da C.A. consegue-se estabelecer um critério geral de **valor de base territorial** para todos os prédios, com fundamento na indispensável regulação do mercado.

Um dos problemas na fixação dos parâmetros para o cálculo da componente do imposto referida à área é a perda de razoabilidade dos montantes se o imposto for aplicado como uma relação de proporção linear entre o valor da colecta e a superfície do prédio.

Será razoável atribuir a uma propriedade florestal com 10 ha um valor de 2000€/ha, o que dá um valor total para a propriedade de 20000€. Pelas actuais regras da C.A., o valor da colecta, aplicando a taxa de 0,8% é de 160€ (valor ainda razoável).

Suponhamos agora uma propriedade florestal de 300 ha (área mínima para dar escala a uma empresa florestal): mantendo a proporcionalidade, o montante da colecta seria, neste caso, de 4800€ (valor incomportável para a empresa florestal).

Dentro da mesma classe de prédio, o valor da superfície útil das propriedades imobiliárias tende a diminuir com o aumento da área.

É por esta razão que o parcelamento da propriedade rústica e o loteamento e fraccionamento da propriedade urbana geram, só por si, mais-valias.

Este facto, ao ser tomado em consideração, afecta a progressão do imposto quando referido à área das superfícies dos prédios, principalmente nos prédios rústicos. Este fenómeno está também relacionado com a redução do universo da procura à medida que o valor do prédio aumenta devido à sua dimensão.

Constata-se, portanto, que, no mercado, as propriedades de menores dimensões têm preços unitários de superfície mais elevados do que as propriedades de características idênticas e de maiores dimensões. Resulta daqui que o carácter progressivo do imposto, ao incidir sobre a área do prédio, não tem um desenvolvimento linear e, numa comparação aparente entre as taxas aplicadas às pequenas e às grandes propriedades, pode parecer regressivo, quando na realidade o não é.

Considerando que um dos objectivos da Constituição no seu Art.º 93.º, n.º 1, alínea d) preconiza assegurar *o uso e a gestão racionais dos solos e dos restantes recursos*

*naturais, bem como a manutenção da sua capacidade de regeneração,* considerando também o Art.º 94.º, que tem por objectivo a eliminação dos latifúndios, e o Art.º 95.º, que tem por objectivo o redimensionamento do minifúndio, a C.A. poderia considerar um agravamento moderado de taxas para as explorações florestais com áreas superiores a 900 ha e para explorações agrícolas com áreas superiores a 400 ha. Ficaria assim salvaguardado o respeito pelo espírito da Constituição.

No caso específico do solo agrícola, o **valor de base territorial** é independente do facto da cultura ser intensiva ou extensiva, ser de sequeiro ou de regadio, ser vinha ou campos de sementeira, circunstâncias que se devem fundamentalmente ao trabalho e outros investimentos do proprietário.

Para efeitos de C.A., parece-nos razoável adoptar o critério de um **valor de base territorial** igual para cada categoria de uso do solo ou para cada ordem funcional de utilização, sem atender aos melhoramentos levados a cabo pelo proprietário e aos rendimentos daí provenientes.

O valor de mercado de um prédio é composto por um conjunto de factores, dos quais o mais estável e comum a parcelas de terreno idênticas, é o relativo ao **valor de base territorial**. Estamos perante um "denominador comum" que reúne as condições de objectividade, de generalidade e de uniformidade necessárias para normalizar a administração da C.A..

A vantagem deste modelo está na objectividade dos critérios para o cálculo da colecta. O contribuinte encontra no texto da Lei, explicitado de forma clara, o processo de cálculo que determina, de forma directa e expedita, o montante a pagar referido a cada prédio.

Este novo modelo que se propõe para a C.A. tem por princípio não penalizar a valorização e qualificação arquitectónica e paisagística dos prédios e por isso assume uma absoluta indiferença ao valor patrimonial decorrente da qualidade das construções, da composição e arranjos dos espaços exteriores e dos melhoramentos agrícolas e florestais.

## APLICAÇÃO PRÁTICA DO NOVO MODELO

### O objecto da tributação

O valor tributável dos prédios para efeitos da C.A. pode ser definido como **um valor presumido com fundamentação nos valores do solo considerados normais em função da localização, utilização autorizada e área dos prédios.**

Propõe-se a tributação dos titulares de uma concessão administrativa sobre bens imóveis por se considerar que, através da referida concessão, se põe ao serviço dos particulares a utilização de bens do domínio público, naquilo que consubstancia um direito irrevogável ao uso exclusivo dos bens, direito que — caso das concessões marítimo-terrestres, hidrográficas ou mineiras — tem as características de um direito real, no que se refere às condições de transmissão, registo e oponibilidade *erga omnes*<sup>7</sup>.

### Método para o cálculo da colecta do novo modelo<sup>8</sup>

Justificam-se dois factores na composição da colecta: uma taxa fixa que estabeleça um valor mínimo que cubra a despesa administrativa do registo da propriedade a que se adiciona o montante que resulta da aplicação da taxa ao valor fiscal do prédio. Assim se elimina a questão da isenção técnica. A colecta da C.A. seria composta pelo somatório de dois factores: **CA = a + b**.

**a) Factor a – taxa fixa:** incidiria sobre o estatuto da propriedade privada ou da propriedade pública ocupada por particulares, e teria por finalidade custear as despesas administrativas de actualização e conservação da matriz fiscal e consideraria as seguintes classes de prédios em função da sua localização em meio rústico ou urbano, dependendo também da classe do perímetro especial de afectação.

**b) Factor b:** incidiria sobre o **valor de base territorial** do prédio

---

<sup>7</sup> Texto inspirado no Direito Fiscal Espanhol, *Ley Reguladora de las Haciendas Locales*, 39/1988, de 28 de Dezembro.

<sup>8</sup> Os valores adoptados são-no a título experimental e permitem ajuizar da razoabilidade do modelo e estimar os resultados da sua aplicação.

**TABELA RELATIVA AOS VALORES DE BASE TERRITORIAL, EM €/m<sup>2</sup>, PARA OS TERRENOS SILVESTRES, AGRÍCOLAS, CONSTRUÇÕES PARA OS DIVERSOS USOS E ESPAÇOS LIVRES COMPLEMENTARES**

CLASSES DE USO E UTILIZAÇÃO DO PRÉDIO		EM MEIO RÚSTICO	EM MEIO URBANO			
			NORMAL	PERÍMETRO ESPECIAL DE AFECTAÇÃO		
				A	B	C
SILVESTRE		0,02 a 0,04€	—	—	—	—
AGRÍCOLA		0,05 a 0,1€	1,5€	2€	2,5€	3€
<b>HABITAÇÃO</b>						
▪ EM PROPRIEDADE VERTICAL	Terreno livre afecto à habitação	5€	7,5 €	10 €	12,5 €	15€
	Superfície coberta	80 €	125 €	150 €	175 €	200 €
▪ EM PROPRIEDADE HORIZONTAL		75€	100 €	125 €	150 €	175€
<b>SERVIÇOS</b>						
▪ PEQUENO COMÉRCIO, ESCRITÓRIOS, ATELIERS, CONSULTÓRIOS E AFINS		95 €	150 €	175 €	200 €	225 €
▪ GRANDES SUPERFÍCIES COMERCIAIS	Superfície comercial	110 €	200 €	250 €	250 €	250€
	Espaços exteriores e estacionamento	5 €	7,5 €	10€	10€	10 €
▪ EQUIPAMENTOS SOCIAIS	Superfície coberta	5 €	7,5 €	10 €	10 €	10 €
	Espaços exteriores e estacionamento	1 €	2 €	2 €	2 €	2 €
▪ EQUIPAMENTOS PARTICULARES	Superfície coberta	15 €	20 €	25 €	25 €	25 €
	Espaços exteriores e estacionamento	2 €	4 €	4 €	4 €	4 €
TURISMO	Superfície coberta	25 €	30 €	35 €	35 €	35 €
	Espaços livres associados ao turismo	5 €	7,5 €	10 €	10 €	10 €
INDÚSTRIAS, AGRO-INDÚSTRIAS E ARMAZÉNS	Superfície coberta	17,5 €	20 €	25 €	30 €	35 €
	Espaços exteriores e estacionamento	7,5 €	10 €	12,5 €	15 €	17,5 €

### Isenções à C.A.

Recomenda-se que se limitem as isenções aos casos imperiosos, por razões de lógica fiscal e de princípios de política social.

Assegurada a razoabilidade dos valores da colecta, o carácter geral do imposto deve prevalecer em detrimento das isenções.

Com o radical desagravamento da CA faz sentido acabar com as isenções temporárias e com as isenções técnicas, mantendo-se apenas as isenções temporárias e permanentes.

### Informação mínima necessária para o cálculo da C.A., segundo o modelo do valor de base territorial

No novo modelo os prédios classificam-se em sem construções e/ou com construções e em meio urbano ou rústico. Relativamente a cada prédio será necessário armazenar a informação a seguir indicada, que é listada ainda sem a preocupação de adequação à estrutura física de implementação:

- **Identificação do prédio** — semelhante à actual, mas contemplando já a ligação ao NIP (N.º de Identificação Predial).
- **Localização** — para além do código de freguesia tem de existir informação suficiente para se proceder: à distinção entre meio urbano e meio rústico, permitindo o cálculo do factor fixo; à classificação do prédio em termos dos perímetros especiais de afectação possibilitando o cálculo do factor variável (esta classificação está sujeita a alterações anuais).
- **Área não construída.**
- **Uso da área não construída** — de acordo com a tabela que deverá contemplar: uso silvestre; uso agrícola (regadio e sequeiro?); jardins, quintais, campos de golfe, (quando autónomos).
- **Indicador de estrutura empresarial** agrícola, florestal ou outras.
- **Área construída.**

- **Uso da área construída** — de acordo com a tabela que deverá contemplar: habitação em propriedade vertical – terreno livre; habitação em propriedade vertical – superfície coberta; habitação em propriedade horizontal; serviços e equipamentos – sociais; serviços e equipamentos – particulares; industriais e agro-industriais – superfície coberta; industriais e agro-industriais – espaços livres; turismo – superfície coberta; turismo – espaços livres associados a construções hoteleiras e similares.
- **Indicador da situação irregular** face ao registo predial.
- **Código de isenção** associado ao prédio.
- **Identificação de cada proprietário** — n.º de identificação de pessoa singular (NIPS) ou n.º de identificação de pessoa colectiva (NIPC).
- **Parte que cabe a cada proprietário** — em fracção.
- **Código de isenção** e período de validade da mesma, associados a cada proprietário.
- **Indicador de arrendamento.**
- **Identificação do utilizador.**
- **Valor de base territorial** — valor da última transacção — valor patrimonial estimado para o caso do legislador optar por tomar este valor como base de incidência da C.A..

\*

\*      \*

Em resultado dos estudos e investigações que coordeno na Universidade Técnica de Lisboa, espero ter contribuído para estabelecer uma relação entre a concepção dos instrumentos fiscais para o imobiliário e as questões do planeamento do território. O encontro interdisciplinar entre o Direito Fiscal e o Urbanismo carece de desenvolvimentos e este Seminário constitui uma oportunidade para trazer à discussão conceitos da maior importância como o dos diversos valores do solo e dos

factores que entram na sua composição. É também incontornável a necessidade de conjugar os conteúdos do planeamento com os comportamentos do mercado imobiliário e as políticas fiscais deste sector.

Este trabalho é fundamental para habilitar a Assembleia da República de conhecimentos teóricos e técnicos para, de uma forma esclarecida, proceder à configuração de um novo modelo para a tributação do património imobiliário.