

CONFERÊNCIA INAUGURAL DA PÓS-GRADUAÇÃO EM FISCALIDADE/2013

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA • ESCOLA DE LISBOA

16 de Janeiro de 2013

NOTAS SOBRE A TRIBUTAÇÃO DO PATRIMÓNIO

Professor Doutor Sidónio Pardal

Comunicação

A tributação do património, para ser um acto político e legislativo informado e responsável, tem de se fundamentar em conceitos teóricos, validados pela lógica dos sistemas sócio-territoriais e pela clareza do significado das palavras que se utilizam para os expressar. O atraso teórico do direito fiscal neste domínio deve-se, em boa parte, ao desligamento e à distância que tem do urbanismo tendo este, seguramente, responsabilidades na utilização de critérios espúrios na classificação e avaliação do património imobiliário e nas razões que dão pretexto a este imposto.

É na perspectiva interdisciplinar e integradora do conhecimento que compete ao urbanista que elaboro esta reflexão crítica sobre o actual modelo do IMI e do IMT.

1. A legitimidade do imposto sobre o património só pode ter dois alicerces — o do rendimento do prédio, real ou presumido, com elevada probabilidade de ocorrência e o do benefício verificável e objectivamente quantificável, prestado pelo Estado e pelas autarquias à defesa e garantia dos direitos de propriedade.
2. A reforma ocorrida em 1988, que substituiu a contribuição predial pela contribuição autárquica, deixou de ter como referência o valor de rendimento para a determinação do valor fiscal e passou a configurar a base de incidência invocando um "valor patrimonial fiscal", por sua vez referido ao valor de mercado. Para além do equívoco subjacente à mistura confusa de conceitos de valor, há que registar a alteração estrutural deste imposto que deixa de se legitimar na capacidade contributiva atestada

pelo rendimento do prédio para se constituir como um imposto sobre a propriedade *per se*. Esta mudança de raiz nunca foi avisada e muito menos assumida pelo legislador.

3. O conceito de “valor patrimonial tributário” é absurdo, ingénuo se quiserem, e introduz uma irracionalidade na economia do território, ferindo o direito da propriedade na sua essência.
4. O valor patrimonial de um prédio tem uma forte correspondência com o valor de substituição e obtém-se pelo somatório do investimento que nele está incorporado. Esse investimento pode ser meritório, iluminado e criativo a ponto de gerar um valor de mercado superior ao valor patrimonial, o que se traduz num lucro para a operação de investimento ou pode também acontecer que a iniciativa do empreendimento seja marcada pelo mau gosto e pela disfuncionalidade, revelando-se um acto falhado em que o valor de mercado do prédio se revele inferior ao valor patrimonial. A determinação do valor patrimonial exige uma avaliação casuística, detalhada, presencial e apoiada em documentação de gastos ou num orçamento correspondente a um prédio de substituição. Pode gastar-se dinheiro muito mal aplicado em projectos, em materiais e em obra, alavancando o valor patrimonial e depreciando o valor de mercado de um prédio. Por todas estas razões, o valor fiscal não deve tomar como referência o valor patrimonial tanto mais que, no caso da reforma de 2003 se aponta para um método de avaliação massiva, portanto, em sentido contrário ao de uma avaliação casuística.
5. Quanto ao valor de mercado o que é ele? Em boa verdade, considera-se que *«a avaliação é sempre a opinião individual de um profissional acerca do montante do capital, renda ou valor de uma propriedade num determinado contexto. Tal opinião é datada e fundamentada num conjunto de factores relevantes e de pressupostos, de entre os quais são de destacar os seguintes:*
 - *Que o vendedor tem necessidade de vender.*
 - *Que há uma folga de tempo para que os interessados se possam informar sobre o próprio mercado, tendo em conta o estado circunstancial deste e o tipo de propriedade em causa. O período de tempo deve ser também suficiente para que o acordo do preço e dos termos de concretização da transacção se processe sem precipitações por parte do vendedor, do comprador e do avaliador.*

- *Que o comportamento do mercado, o nível dos valores e outras circunstâncias relevantes são os mesmos que enquadram as datas da avaliação, do contrato do negócio e da sua concretização.*
- *Que não é dada qualquer relevância a factores de oportunidade gerados por uma procura circunstancial ou motivados por um interesse especial.*
- *Que as partes envolvidas na transacção aceitam fazê-la de forma esclarecida, prudentemente e sem quaisquer pressões.*

É de sublinhar ainda que a avaliação é uma opinião acerca do valor de um bem, determinado segundo pressupostos específicos, independentemente de eventuais negociações e conveniências das partes»¹.

À luz destes princípios, deontologicamente e segundo as boas práticas profissionais, não é sério atribuir valor de mercado a um prédio que não está, de facto, à venda porque, em verdade, o valor de mercado é determinado pelo universo dos prédios que estão efectivamente à venda e pela procura real que os demanda.

O código do IMI comete o erro de querer presumir um valor de mercado a todos os prédios o que exigiria que todos eles estivessem à venda. Como tal não acontece, o valor do IMI não tem correspondência com a realidade do mercado. O valor fiscal labora, assim, numa fantasia com a agravante de ser influenciado por comportamentos especulativos, verificados nas últimas décadas.

6. Na avaliação de um prédio deve-se, por princípio, separar o valor do solo do valor das construções e demais benfeitorias nele realizadas por muitas razões, de entre as quais se destacam a necessidade de aplicar o índice de vetustez apenas ao valor do edificado e o factor de localização apenas ao valor do solo. O solo não se deprecia com a idade e a centralidade não agrava o custo da construção e, portanto, o seu valor. O formulário do IMI, ao não fazer esta distinção entre o valor do solo e o valor da construção, perde rigor e racionalidade.

¹ The Royal Institution of Chartered Surveyors (1995). *RICS Appraisal and Valuation Manual*. London: RICS Books in Pardal, S. e Lobo, C. B. (2011). *Património imobiliário. Referências para a avaliação*. Coimbra: Almedina, p. 129.

7. Há centenas de milhares de prédios devolutos e sem procura que não proporcionam rendimento, sendo pertinente questionar se é justo tributar a propriedade que não dá rendimento nem, conjuntamente, o pode vir a dar. Uma solução para esta situação poderia passar pela elaboração e publicação de cartas sobre o preço justo do imobiliário com base em critérios articulados com o ordenamento do território e com a segmentação dos usos do solo e sempre que o proprietário de um prédio o colocasse à venda numa bolsa municipal pelo preço justo automaticamente seria suspensa ou reduzida a tributação enquanto ele não fosse transacionado, passando para a posse de quem lhe possa conferir utilidade e rendimento.
8. Indo mais ao detalhe, constata-se que há inúmeros proprietários de lotes em urbanizações licenciadas mas inviáveis, com as infraestruturas por construir, mas que estão registados na conservatória e nas finanças e, portanto, sujeitos a IMI.

Há também lotes vazios em urbanizações acabadas, com tipologias desajustadas ao mercado, que não podem ser edificados mas que pagam IMI. Há, ainda, a situação dos edifícios em construção ou acabados que não têm saída no mercado e, portanto, não irão proporcionar rendimento e que, em si, comportam já um elevado prejuízo para os seus proprietários, sejam promotores ou utilizadores finais.

Estas patologias carecem de uma atenção fiscal responsável, considerando que, em boa parte, se chegou a esta situação devido a uma grave desinformação dos agentes de mercado. Os planos territoriais contribuíram para alimentar as ilusões de um crescimento urbano ilimitado ao mesmo tempo que fomentaram e encobriram toda uma prática especulativa, associada ao crédito hipotecário, onde as imparidades estão por avaliar sobre o montante global de crédito que ascenderá a mais de 90 mil milhões de euros.

9. Merece também atenção a situação dos senhorios de prédios com rendas afectadas pelo regime do congelamento, a quem a Lei de 2003 deu três meses para declararem essa situação. São muitos senhorios que, por desconhecimento, não fizeram a declaração e estão sujeitos a pagar mais IMI do que o montante que recebem de renda. A declaração e reposição da verdade não deve ter prazos fechados e a Lei deve ser a primeira a

pugnar e facilitar a observância da realidade factual que envolve as relações comerciais e o direito da propriedade. Ainda sobre esta questão, é importante referir a existência de muitos prédios rústicos classificados em PDM como urbanizáveis cujos proprietários, por ignorância ou incompetência dos solicitadores, registam nas finanças como terrenos urbanos, passando a pagar como se estivessem constituídos os direitos de urbanizar e construir e só se apercebem do erro quando lhes aparece em casa a notificação para pagar uma conta de IMI desmesurada. Nestes casos, a reposição da verdade encontra as maiores dificuldades e custos. Não se entende por que razão não se estabelece uma concordância entre o registo matricial fiscal e o registo predial, devendo ser sempre este último a prevalecer, obrigando a matriz fiscal a conformar-se com o conteúdo registral onde se atestam os direitos e deveres efectivamente constituídos e reconhecidos sobre um determinado prédio.

- 10 .O tratamento diferente que a contribuição autárquica, e depois o regime do IMI, deu aos prédios urbanos e aos prédios rústicos fere o princípio de igualdade de uma forma flagrante, porventura inconstitucional.
- 11 .No caso da indústria, da hotelaria e do comércio é importante observar que o imóvel é, em boa parte, um meio de produção e a sua qualificação não deve levar a um agravamento do imposto sobre o património, sob pena de se estar a penalizar o investimento na qualidade arquitectónica e na valorização competitiva das empresas.
- 12 .As isenções deviam ser uma raridade, limitando-se apenas aos casos onde é necessário respeitar o princípio da reciprocidade. O facto de se alargar ao máximo o universo dos proprietários contribuintes efectivos ajuda a criar uma força de controlo sobre a razoabilidade da colecta, diminuindo a carga fiscal sem reduzir a receita global.
- 13 .Os proprietários que adquiriram casa com recurso ao crédito hipotecário e que estão ainda em dívida a pagar juros, amortização, seguro de casa, seguro de vida e com isenção temporária, porventura nunca se aperceberam bem dos encargos subjacentes à compra do imóvel, incluindo o do IMI. Falhou, também aqui, uma informação pública prudencial. Acresce que as avaliações para efeitos de concessão de crédito são elaboradas por peritos que trabalham para a banca quando, à luz dos princípios deontológicos, deveriam ser feitas por peritos independentes.

14 .O valor de base territorial presta-se a ser a referência mais correcta para a determinação da base de incidência devendo separar-se esta questão da calibração do montante da colecta, o qual se faz a partir da taxa e tendo em consideração a situação socioeconómica dos utilizadores directos do território. É a partir do rendimento das famílias e das empresas que se pode estimar a renda que estas podem pagar pela casa ou pelo espaço de que necessitam para a sua actividade. É esta referência que deve elucidar o legislador quando estabelece a taxa que vai determinar o montante da colecta, observando princípios de justiça e razoabilidade fiscal. A lógica e o significado da base de incidência têm a ver, efectivamente, com o valor de base territorial da propriedade, isto é, aquele que depende do contexto socioterritorial do prédio e, por isso, é em boa parte externalizado, o que legitima a tributação na base do benefício.