

RESUMO

Com o trabalho elaborado pretende-se fazer uma análise da tributação dos imóveis em sede de IMI, nos seus aspetos mais relevantes para o comum dos cidadãos proprietários desses mesmos imóveis.

Foi feita uma breve análise histórica do imposto lançado sobre os prédios, da sua evolução ao longo do tempo, das alterações que foi sofrendo, bem como da evolução da técnica tributária resultante do desenvolvimento progressivo da sociedade, e das necessidades que o Estado tem em obter receita para cumprir as suas funções.

Analisou-se alguns aspetos relacionados com as isenções de IMI, previstas tanto no próprio Código de IMI, como também no Estatuto dos Benefícios Fiscais, sempre na perspetiva do custo/benefício que essas isenções contêm, ou seja, quando o interesse público é superior ao da própria tributação que a isenção impede.

Efetuiu-se uma análise crítica a outras implicações fiscais resultantes da tributação do património imobiliário que se refletem de forma diversa na tributação em sede de outros impostos, nomeadamente em IRS.

Neste trabalho procurou-se também tratar com rigor a problemática das avaliações dos prédios à luz do CIMI. Referimo-nos às entidades intervenientes na fixação de alguns critérios para a avaliação dos imóveis, sem deixar de mencionar a avaliação geral ocorrida no ano de 2012, e a justiça fiscal que essa avaliação geral comportou, uma vez que após a avaliação geral, todos os imóveis passaram a ter valores patrimoniais tributários determinados de igual forma.

Por fim referimo-nos às taxas, e ao poder que é atribuído aos municípios na sua fixação dentro de determinados limites legais.

Palavras-chave:

Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), Avaliação, Isenções, Taxas

ABSTRACT

This work was intended to make an analysis of the taxes over real estate in Municipal Property Tax, in its most relevant aspects, for the average citizens who are the owners of those properties.

We did a brief historical analysis on the taxes imposed on properties, of its evolution along the time, its changes, as well as the evolution of the techniques of assessment and taxation resulting from the progressive development of our society, and from the need of the State in gathering the necessary revenue to perform its functions.

We analysed some aspects related to exemptions of Municipal Property Tax, foreseen in the Portuguese *Código do IMI* (Code of Municipal Property Tax) and in the fiscal benefits law, always in the perspective of cost/benefit regarding those exemptions, that is, when the public interest is more important than taxation exemptions.

We did a critical analysis on other fiscal implications resulting from the taxation of real estate that reflect in diverse ways in the taxation of other revenues.

In this study, we did an analysis on the problematic of the assessments of real estate in light of Portuguese *Código do IMI* (Code of Municipal Property Tax). We refer to the entities involved in the establishment of some criteria for assessment of real estate, also considering the general evaluation of 2012 and the fiscal justice that embodied that evaluation. After that general evaluation, all real estate properties have the taxable property value determined in the same way.

We are referring to the taxes and the power given to the local administrations in the fixation of those taxes within pre-determined legal limit

KEYWORDS:

Municipal Property Tax, Evaluation, Exemptions, Taxes

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar quero agradecer ao Professor Doutor Fernando António de Oliveira Tavares, orientador desta dissertação de mestrado, por toda a disponibilidade demonstrada durante a elaboração do trabalho, pela motivação e conhecimentos que me transmitiu e pela confiança que sempre demonstrou nas tarefas a realizar, aconselhando e disponibilizando informação indispensável para a concretização do trabalho.

À Universidade Portucalense Infante D. Henrique pela disponibilidade dos meios que me facultou para que pudesse concluir esta etapa académica no meu percurso de vida.

À minha família pelo estímulo que sempre me deram neste percurso académico.

A todos os meus amigos que sempre me incentivaram neste e noutros percursos que compõem a minha caminhada pessoal.

A todos o meu sincero agradecimento.

ABREVIATURAS

Art.º - artigo

CA – Contribuição Autárquica

CC – Código Civil

CCA – Código da Contribuição Autárquica

CCP – Código da Contribuição Predial

CCPIIA – Código da Contribuição Predial e do Imposto s/ Indústria Agrícola

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CIMT – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

CIS – Código de Imposto de Selo

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CNAPU – Comissão nacional de avaliação de prédios urbanos

CPPT – Código de Procedimento e de Processo Tributário

CTF – Ciência e técnica fiscal

DSA - Direção de serviços das avaliações

DSCA – Direção de serviços da contribuição autárquica

EBF – Estatuto dos benefícios fiscais

IAS – Indexante de apoios sociais

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

IRS – Imposto sobre Rendimento das Pessoas Singulares

IS – Imposto de Selo

OE – Orçamento de Estado

R/C – Rés-do-chão

RMMG – Retribuição mínima mensal garantida

TCA – Tribunal Central Administrativo

VP – Valor patrimonial

VPT – Valor patrimonial tributário

ÍNDICE GERAL

RESUMO	I
ABSTRACT	II
AGRADECIMENTOS	III
ABREVIATURA	IV
INDICE GERAL	V
INDICE DE QUADROS	VII
INTRODUÇÃO.....	VIII

CAPÍTULO I

A TRIBUTAÇÃO DOS IMÓVEIS – Ciência e técnica ao longo do tempo

1 - ENQUADRAMENTO HISTÓRICO.....	1
1.1 - Décima.....	1
1.2 - A tributação do património.....	3
2 - CONCEITO DE PRÉDIO AO LONGO DO TEMPO.....	5
3 - ISENÇÕES.....	8
4 - ESTATUTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS	9
4.1 – As isenções de IMI – prédios destinados à habitação (art.º 46º do EBF	11
4.2– Isenção para prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos (art.º 48º do EBF).....	16
4.3– Limitações à concessão de benefícios fiscais	18
5 – IMPOSTO ESTADUAL/MUNICIPAL	19
6 - A DETERMINAÇÃO DO VALOR TRIBUTÁVEL AO LONGO DO TEMPO... ..	20
6.1 – As matrizes prediais	21
6.2 – O rendimento coletável/ valor tributável/ valor patrimonial tributável	22
7 – AVALIAÇÃO DOS PRÉDIOS URBANOS NOS TERMOS DO CIMI.....	29
7.1 - Entidades coordenadoras da avaliação dos prédios urbanos	35
8 – ESTABILIDADE DOS VALORES DA AVALIAÇÃO VERSUS ATUALIZAÇÃO DOS MESMOS	36
9 – AS TAXAS – Intervenção dos municípios na sua fixação.....	38

CAPÍTULO II

10 – METODOLOGIA.....	41
-----------------------	----

CAPÍTULO III

11 – ESTUDO DE CASOS	43
11.1 – Tributação dos prédios que foram sujeitos à avaliação geral	43
11.2 – Prédios com partes suscetíveis de utilização independente	47
11.3 – A avaliação geral dos prédios	51
11.3.1 – De 2003 a 2012	51
11.3.2 – Ano de 2012 – Ano da avaliação geral	60
11.4 – O valor dos prédios urbanos – outras implicações em matéria fiscal	62

CAPÍTULO IV

12 – CONCLUSÕES	65
-----------------------	----

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro I – Tabela para isenção a vigorar desde 2012 (art.º46º do EBF).....	12
Quadro II – Tabela para isenção em vigor até 01-12-2003.....	13
Quadro III – Tabela de isenções	13
Quadro IV – Valor para efeitos de tributação	25
Quadro V – Tabela de coeficientes de afetação	31
Quadro VI – Elementos de qualidade e conforto majorativos	32
Quadro VII – Elementos de qualidade e conforto minorativos.....	33
Quadro VIII – Coeficientes de vetustez	34
Quadro IX – Taxas de IRS para 2012.....	57

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo o estudo da tributação dos imóveis à luz do Código do IMI, fazendo também um enquadramento histórico deste tipo de tributação.

Neste contexto importa referir o conceito de imposto como sendo uma prestação patrimonial, definitiva, unilateral, estabelecida pela lei, a favor de entidades que exerçam funções públicas, para a satisfação de fins públicos, que não constitui sanção de um ato ilícito, nem depende de qualquer vínculo anterior.

Ao longo do estudo comparamos a forma de determinação do valor tributável ao longo do tempo, as taxas aplicadas, as isenções, e analisamos alguns estudos de caso.

Neste trabalho tivemos sempre presente que, em matéria de impostos, as alterações mais ou menos significativas são uma constante em cada orçamento de Estado, uma vez que se prendem com as necessidades públicas de cada ano.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos.

No primeiro capítulo pretendeu-se fazer um estudo da tributação dos imóveis ao longo do tempo, referindo aspetos importantes tais como o conceito de prédio, os benefícios fiscais, a determinação dos valores que serviam de base à tributação, entre outros.

No segundo capítulo apresenta-se a metodologia seguida.

No terceiro capítulo apresentamos três estudos de caso, com aplicações práticas da técnica tributária. Nos exemplos que apresentamos, usamos os anos de 2011 e 2012 como referência, pois são os anos mais recentes de tributação, e, também, porque nestes anos houve uma alteração significativa dos valores patrimoniais tributários dos seus prédios, para muitos proprietários. Em 2012, registou-se esta alteração, porque decorreu a avaliação geral de todos os prédios, nomeadamente os que ainda não tinham valores patrimoniais tributários calculados nos termos do CIMI.

Não foi feita qualquer análise à tributação em sede de IMI, do ano de 2013, uma vez que essa mesma tributação apenas ocorrerá em 2014, sendo que nesta data ainda não estão definidas pelos municípios quais as taxas a aplicar.

De acordo com o n.º 13 de art.º 112.º do CIMI, as câmaras municipais devem comunicar à Autoridade Tributária e Aduaneira, até 30 de novembro, quais as taxas a aplicar aos VPT de 2013.

No quarto e último capítulo apresentamos as conclusões finais do estudo que efetuamos e algumas reflexões sobre outras matérias que poderão ser objeto de novos estudos.

CAPÍTULO I

A TRIBUTAÇÃO DOS IMÓVEIS – Ciência e técnica ao longo do tempo

I - ENQUADRAMENTO HISTÓRICO

Para iniciar um estudo sobre a tributação do património em Portugal tivemos que nos socorrer de diversas fontes e documentos, por vezes bastantes dispersos, e nem sempre fáceis de encontrar.

Os documentos por nós encontrados levam-nos a concluir que o património imobiliário já era tributado nos primórdios da nossa nacionalidade¹. No entanto, o nosso estudo iniciar-se-á com a criação da décima.

1.1- A Décima²

³A tributação dos rendimentos e do património é desde sempre, obedecendo a normas mais ou menos evoluídas, uma forma de arrecadar receitas para que o Estado possa financiar as suas funções.

Numa análise histórica dos impostos recuamos até 1641, data da criação do imposto da décima, que tinha como finalidade financiar as necessidades da defesa do reino.

Foi nas câortes de Lisboa de 28 de janeiro de 1641 que se decretou a criação da décima que, tal como já referimos, a sua receita era destinada a custear as despesas contraídas com a guerra da independência

Este imposto incidia sobre todas as rendas de bens de raiz, juros e tensas, ordenados e ofícios, e rendimentos dos ofícios e dos negócios, e do que se arbitrasse lhes rendesse anualmente os ofícios, o trato e o maneiio, e tinha uma taxa de 10%.

¹ Conforme consta da I parte do Código da Contribuição Predial, Coimbra Editora, LIM, edição de 1939, com o título “Evolução Histórica da Contribuição Predial. As matrizes e o cadastro territorial geométrico. Classificação deste imposto.”

² Imposto criado em Janeiro de 1641, com o nome de décima militar.

³ Martins, Conceição Andrade - IV encontro de Historia da Contabilidade da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas. Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Apresentação de 04-11-2011. Ainda sobre a tributação do património imobiliário transcreve-se um pequeno texto retirado do Código da Contribuição Predial, Coimbra Editora, LIM, edição de 1939, que na sua I parte refere que “A Contribuição predial cobrava-se, já nos primeiros tempos da nossa nacionalidade, sob o nome de jugada. Esta designação vem do termo latino *jugatio* que exprimia um imposto predial criado pelo Código Teodosiano no império de Roma.”

Daqui se poderá concluir pela antiguidade do imposto sobre o património imobiliário.

Aquando da criação da décima em 1641 ficou definido que este imposto era lançado, sem exceção, a todos os que não fossem eclesiásticos, e sobre a fazenda de que cada um fosse senhor.

Os eclesiásticos ficavam isentos de pagar a décima, mas deveriam oferecer ao reino verbas proporcionais aos rendimentos obtidos pelos bispados. Em 1762 passaram a ser sujeitos ao pagamento deste imposto, ficando dele novamente isentos em 1777. Este ano marca também o fim do governo de Marquês do Pombal⁴. E seria assim, em períodos posteriores, que os bens da igreja ora eram tributados ora ficavam isentos de pagamento da décima.

A isenção da décima para os eclesiásticos denota o privilégio de que a igreja gozava em matéria de impostos.

A décima era lançada por freguesia e tributava os fregueses por todas as fazendas que possuíssem.

Em resumo:

- A décima era um imposto que incidia sobre todas as rendas e fazendas. Quem tivesse ordenados, negócios ou outros rendimentos pagava décima por todos os rendimentos separadamente. Os médicos, advogados, solicitadores ou outras pessoas que auferiam rendimentos com as suas artes e ciências pagavam décima pelo que se lhes arbitrasse.

Mas, nem sempre a taxa da décima foi de 10% sobre os rendimentos a tributar.

Nos Regulamentos da décima que vigoraram entre 1698 e 1702, e ainda entre 1716 e 1761, a taxa da décima era de 4,5%. A décima era lançada por freguesia e por todas as fazendas que os fregueses tivessem no reino e fora dele. Do regulamento de 1642 constava que quem não pagasse a décima pelo valor que lhe fosse fixado era executado e penalizado em mais 10%. A décima quando foi criada era para um período de 3 anos, findos os quais as côrtes decidiriam se era para manter ou não.

No entanto, o que se verificou foi que este imposto, com taxas que foram variando conforme as necessidades do reino, tendo mesmo chegado a 30% em 1641, para ser fixada definitivamente em 10% por alvará de 26 de outubro de 1762, no reinado de D.

⁴ Separata da Revista Portuguesa de História – Tomo XXXVI- Volume I – Coimbra 2002/2003.

José, vigorou até 1852, e só foi substituída nesse mesmo ano, pela contribuição predial criada por decreto de 31 de dezembro.⁵

1.2 - A tributação do património imobiliário

A tributação do património detido pelos seus proprietários é uma tradição já distante.

Criada em dezembro de 1852, a contribuição predial era um imposto que tributava as propriedades, segundo um sistema de repartição. Assim, o parlamento estabelecia o montante do imposto a cobrar no país e, posteriormente, esse montante era dividido pelos distritos, pelos concelhos, e finalmente o valor que a cada concelho cabia pagar era dividido pelos contribuintes daquele concelho.

Logo, foi necessário mandar arrolar os bens situados nos concelhos, e fazer os seus registos. É desta época que datam as primeiras matrizes prediais.

Nesse sentido, vários diplomas legais foram sendo publicados, avançando e recuando na avaliação da propriedade com vista à sua tributação, até que, em 5 de junho de 1913 foi publicado o Código da Contribuição Predial, que continha regras mais sistematizadas. Estas regras perduraram no tempo, com algumas alterações, até 1963, ano em que foi publicado o Decreto-Lei n.º 45104, de 1 de julho, decreto este que aprovou o Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola.

A contribuição predial tributava os imóveis rústicos e urbanos, tal como vêm definidos no art.º 5.º do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, aprovado pelo decreto-lei n.º 45104, de 1 de Julho de 1963.

No entanto, e tal como já referimos, desde 1913 que existe um Código da Contribuição Predial que regulava a tributação do património imobiliário, tendo como principio a tributação da renda fundiária.

O Código de Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola de 1963 vem desdobrar a matéria coletável em tributação da renda fundiária e em lucro das explorações agrícolas.

⁵ Coutinho, Joaquim Tavares de Oliveira – Código da Contribuição Predial criado por decreto de 5 de Junho de 1913 – Edição de 1939 – Coimbra Editora, LIM.

Define ainda o conceito de prédio, e considera como rendimento dos prédios rústicos a renda fundiária, considerando como tal o valor atribuível à utilização produtiva da terra e respetivos melhoramentos (art.º 2.º da CCPIA).

No § único de art.º 2.º do CCPIA, diz que “os lucros das explorações agrícolas, silvícolas ou pecuárias serão sujeitos ao imposto sobre a indústria agrícola.”

Quanto aos prédios urbanos a sua tributação era feita, quando arrendados, pelo valor da renda expresso em moeda corrente, ou o equivalente a essa mesma renda por quem fruisse esses mesmos prédios, ou pela utilidade desses prédios⁶.

Diz o n.º 2 do preâmbulo do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 45104, de 01 de julho de 1963, que “em relação ao Código da Contribuição Predial de 1913 – que em larga medida se manteve até à atualidade e cujas principais alterações resultaram da legislação sobre o cadastro geométrico -, o novo código procura ir ao encontro do condicionalismo criado pelas circunstâncias ulteriores, no respeitante à agricultura, à locação e à própria técnica tributária.”

Assim, verifica-se que o desenvolvimento da agricultura, com formas de cultivo que se mostravam mais rentáveis, provocou a necessidade de separar a tributação dos imóveis como tal, da produção agrícola que passava a ser tratada como uma indústria.

Segundo a interpretação da época, a tributação dos rendimentos provenientes da terra não teria acompanhado a evolução quanto à forma de obtenção de rendimentos resultantes da transformação que se havia verificado na forma como as terras eram cultivadas, a modernização dos equipamentos utilizados, e até a introdução de novas culturas.

Diz ainda o n.º 2 do preâmbulo do CCPIA que “a estabilidade de um rendimento coletável – que compreendia não só a renda fundiária como também o lucro da exploração – foi posta em causa pelo mais racional aproveitamento da terra, através da

⁶ Teixeira Ribeiro, *Lições de Finanças Públicas*, Coimbra Editora, Limitada (1991), diz que “a contribuição predial urbana tributava a renda dos prédios urbanos arrendados e o valor locativo dos prédios não arrendados, o qual correspondia à justa renda em regime de liberdade contratual.”

Quanto à tributação dos prédios rústicos diz o mesmo autor que “a contribuição predial rústica tributava a renda fundiária, que é a parte do rendimento líquido da terra atribuível a esta e aos seus melhoramentos e benfeitorias.”

intensificação cultural, nalguns casos, e da modernização do equipamento, noutros, o que tudo redundou em situações bem diversas das tradicionalmente contempladas pela legislação da contribuição predial.”

O legislador reconheceu que a forma tradicional de tributar os rendimentos provenientes da atividade de cultivo das terras era desadequada, de acordo com a evolução que se verificou neste setor de atividade.

Pretendia-se, também, tributar os rendimentos reais provenientes do arrendamento dos prédios urbanos, bem como a sublocação desses mesmos prédios, uma vez que se considerava que os rendimentos que constavam da matriz, nada tinham a ver com as rendas efetivamente cobradas pelos contribuintes que a elas tinham direito.

Assim, o art.º 5.º do CCPIA de 1963 definiu o conceito de prédio da seguinte forma:

- prédio rústico é o que está afeto, ou pode destinar-se, à agricultura, compreendendo esta a exploração agrícola, silvícola ou pecuária;
- prédio urbano é o que está afeto a quaisquer outros fins, ou não pode destinar-se à agricultura.

Define ainda como prédio misto aquele em que se verifiquem afetações distintas, sem possibilidade de estabelecer uma relação de subordinação entre o acessório e o principal, tendo este prédio simultaneamente parte rústica e parte urbana.

No capítulo da incidência, além do desdobramento da matéria coletável em renda fundiária e lucro das explorações agrícolas – a que já se fez alusão -, merece realce o que se refere ao conceito fiscal de prédio, ao caso especial de prédios urbanos não arrendados em que se exerçam atividades comerciais ou industriais, e à tributação dos sublocadores de prédios urbanos.

2 - CONCEITO DE PRÉDIO AO LONGO DO TEMPO

Para esta análise recuaremos apenas até 1963.

Assim, nos termos do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, aprovado pelo decreto-lei n.º 45104, de 1 de julho de 1963, os prédios eram

classificados em rústicos e urbanos, consoante a sua afetação ou destino (art.º 5.º do CCPIIA).

Assim:

- Prédio rústico é o que está afeto, ou pode destinar-se à agricultura, compreendendo esta a exploração agrícola, silvícola ou pecuária.

- Prédio urbano é o que está afeto a quaisquer outros fins, ou não pode destinar-se à agricultura.

O § único do art.º 4.º do CCPIIA diz que “os edifícios ou construções, ainda que móveis por natureza, serão havidos como tendo carácter de permanência quando se acharem assentes no mesmo local por um período superior a seis meses.”

Esta última definição de prédio urbano ainda se mantém atualmente, sendo que o Código do IMI, no n.º 2 do art.º 2.º, vem dizer que “os edifícios ou construções, ainda que móveis por natureza, são havidos como tendo carácter de permanência quando afetos a fins não transitórios.” O n.º 3 do mesmo artigo diz que “presume-se o carácter de permanência quando os edifícios ou construções estiverem assentes no mesmo local por um período superior a um ano.”

Comparando as definições referidas verifica-se que o conceito se manteve, desde o Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, até aos nossos dias, apenas passou de uma permanência de seis meses para um ano.

Como exemplo, referimos as tendas permanentes em parques de campismo, as *roulottes* e outras construções nesses mesmos parques, desde que a sua permanência seja superior a um ano⁷.

⁷ “Uma caravana tipo residencial, instalada sempre no mesmo alvéolo do mesmo parque de campismo, desde o mês de janeiro de 1984 até final do ano de 1991, está realmente assente no solo, com carácter de permanência, durante o ano de 1991 e, por isso, deve ser objeto de tributação em contribuição autárquica respeitante a esse ano”. Registo 1998. Processo n.º 457/98. Acórdão do TCA de 22 de junho de 1999, in CTF 398/Abril/Junho/00, pág. 360 – ver ainda CTF/399/julho/setembro/2000, pág.414.

Este conceito de prédio mantém-se no CIMI.

Há ainda a considerar a noção de direito de superfície, prevista no art.º 1524.º do Código Civil, que consiste na faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou uma plantação. De acordo com o n.º 2 do art.º 8.º do CIMI, e para os casos de direito de superfície, o IMI é devido pelo superficiário após o início da construção da obra ou do termo da plantação.

No entanto, e mesmo depois de constituído o direito de superfície, enquanto não for iniciada a obra ou concluída a plantação, o IMI será devido pelo fundeiro, ou seja, pelo titular do chão onde a obra irá ser construída ou onde será feita a plantação.

De acordo com o Código da Contribuição Autárquica, aprovado pelo decreto-lei n.º 442-C/88, de 30 de novembro, que para efeitos de tributação da propriedade imobiliária, sucedeu ao Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, e que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1989, o conceito de prédio vem definido no seu art.º 2.º, da seguinte forma:

“... prédio é toda a fração de território, abrangendo águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como águas, plantações, edifícios ou construções nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial.”

O Código da Contribuição Autárquica clarifica as espécies de prédios urbanos (art.º 6.º do CCA) como sendo:

- habitacionais; comerciais, industriais ou para o exercício de atividades profissionais independentes; terrenos para construção; outros.

Da análise das diversas definições de prédio verifica-se que, só no Código da Contribuição Autárquica, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1989, os terrenos para construção passaram a ser considerados como prédios urbanos, e a constarem nas matrizes prediais.

Anteriormente, os terrenos para construção não eram considerados prédios para efeitos de tributação em contribuição predial, e não tinham qualquer registo matricial.

Quanto à classificação de “outros” esta está relacionada com a utilização que o prédio pode ter, e que não cabe em nenhuma das classificações anteriores. Como por exemplo:

- Terreno rústico a ser utilizado como parque de estacionamento;
- Construção que pelas suas características não pode ser considerado habitacional, comercial, industrial ou para serviços.

Em 12 novembro de 2003 foi publicado o decreto-lei n.º 287/2003, que aprovou o Código de Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI).

Neste novo Código o conceito de prédio, no essencial, manteve-se inalterado face ao que dispunha o Código da CA.

3 - ISENÇÕES

O código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Industria Agrícola (CPPIA) de 1963 previa isenções para determinadas entidades que eram:

- *O Estado e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, compreendendo a Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, e os órgãos de coordenação e assistência;*
- *As autarquias locais, suas federações e uniões;*
- *As pessoas coletivas de utilidade pública administrativa;*
- *Organismos corporativos, grémios e sindicatos, quanto ao rendimento dos prédios afetos à realização dos seus fins;*
- *As instituições de previdência social;*
- *A legião portuguesa;*
- *As associações ou organizações de qualquer religião ou culto, com personalidade jurídica, quanto aos edifícios afetos ao culto;*
- *As pessoas singulares ou coletivas quanto aos prédios que cederem gratuitamente a serviços públicos, ou a serviços de interesse público;*
- *Os estados estrangeiros quanto aos prédios adquiridos para a instalação das suas representações diplomáticas, desde que nesta matéria haja reciprocidade entre os países.*

Em 1 de janeiro de 1989, com a entrada em vigor do Código da Contribuição Autárquica, e a restante reforma fiscal, foi criado pelo decreto-lei n.º 215/89, de 1 de

julho, o Estatuto dos Benefícios Fiscais, que passou a regular os benefícios de isenção de impostos.

Assim, entendeu o legislador que as isenções fiscais deveriam estar regulamentadas em diploma próprio, entrando o mesmo em vigor em 1 de Janeiro de 1989.

Face a esta reforma, as isenções da contribuição autárquica passaram a constar, parte no Código da Contribuição Autárquica, e outra parte, no Estatuto dos Benefícios Fiscais.

A título de exemplo citaremos o art.º 9.º do Código da Contribuição Autárquica que tem em título “entidades públicas isentas”.

Com o Código do IMI manteve-se as mesmas isenções de entidades públicas, tal como vem definido no seu art.º 11.º.

4 - ESTATUTO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS

Em resultado da entrada em vigor do Estatuto dos Benefícios Fiscais, as isenções fiscais, na sua grande maioria, passaram a constar desse mesmo diploma.

No art.º 2.º deste diploma é definido o conceito de benefícios fiscais como sendo

“.. medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores ao da própria tributação que impedem.”

Diz ainda que os benefícios fiscais são isenções, reduções de taxa, deduções à coleta e outros que, na prática se traduzem em despesas fiscais uma vez que, por força da concessão desses benefícios, o Estado deixará de cobrar parte dos impostos.

Assim, no seu capítulo VII, que tem como título “Benefícios fiscais relativos a bens imóveis”, estão relacionados os benefícios fiscais, bem como as condições em que os mesmos podem ser concedidos.

Parte dos benefícios que constam do Estatuto dos Benefícios Fiscais, já constavam no Código da Contribuição Predial, agora com as necessárias adaptações resultantes da evolução da técnica tributária e das alterações legislativas entretanto verificadas, no

entanto mantiveram os mesmos princípios e objetivos, mas agora de uma forma mais sistematizada.

Assim, o art.º 44.º do EBF refere que estão isentos de IMI:

- Os Estados estrangeiros, quanto aos prédios destinados às respetivas representações diplomáticas, quando haja reciprocidade;
- As instituições de segurança social e de previdência, as associações ou organizações de qualquer religião ou culto, as associações sindicais, as associações de agricultores, de comerciantes, de industriais e profissionais livres, as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa e as de mera utilidade pública, as instituições particulares de solidariedade social e as pessoas coletivas a elas legalmente equiparadas quanto aos prédios afetos à realização dos seus fins;
- Os estabelecimentos de ensino particular integrados no sistema educativo, as associações desportivas, e as associações juvenis legalmente constituídas, as sociedades de capitais exclusivamente públicos, as coletividades de cultura e recreio, desde que tenha sido reconhecida a utilidade pública, as entidades públicas empresariais responsáveis pela rede pública de escolas, quanto aos prédios que estas entidades detenham e que estejam afetos à realização dos seus fins;
- Os prédios classificados como monumentos nacionais e os prédios individualmente classificados como de interesse público ou de interesse municipal, de acordo com a lei em vigor.

As isenções agora mencionadas são, parte de reconhecimento automático, outra parte por despacho do Ministro das Finanças, com base em pedido devidamente fundamentado.

Desde a publicação e entrada em vigor deste diploma os benefícios fiscais nos quais se incluem as isenções de IMI, passaram a ter regulamentação própria sem prejuízo de continuar a existir isenções em diplomas avulso, que são concedidas para casos concretos e com legislação própria.

Mas, no mesmo capítulo, outras isenções para bens imóveis foram estabelecidas, e que são:

- isenções para prédios urbanos objeto de reabilitação;
- isenções para prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, quando destinados a habitação própria e permanente do proprietário e do seu agregado familiar;
- isenções para prédios urbanos integrados em empreendimentos a que tenha sido atribuída a utilidade turística;
- isenções para prédios, rústicos e urbanos, de reduzido valor patrimonial detidos por proprietários com baixos rendimentos;
- isenções de IMI sobre imóveis integrados em fundos de investimento imobiliário, fundos de pensões e fundos de poupança reforma;
- isenções para parques de estacionamento subterrâneos.

Tendo sempre presente a definição de benefício fiscal como “medida de caráter excepcional instituída para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores ao da própria tributação que impedem” as isenções agora elencadas merecem análise detalhada, nomeadamente aquelas que respeitam a isenções a conceder ao cidadão comum.

4.1 - As isenções de IMI – Prédios destinados à habitação (art.º 46.º do EBF⁸)

A nossa análise irá recair sobre algumas isenções, como sejam as isenções concedidas sobre prédios destinados à habitação do seu proprietário, ou adquiridos para arrendamento também para habitação.

Assim, verifica-se a existência de benefícios fiscais, traduzidos em isenções de IMI por períodos determinados e em condições devidamente definidas, para prédios adquiridos a título oneroso, para a habitação própria e permanente⁹ do proprietário e seu agregado

⁸ Houve renumeração dos artigos. Anteriormente era o art.º 42.º do EBF.

⁹ O conceito de habitação permanente, para efeitos fiscais, é tido como o seu domicílio fiscal. O art.º 19.º n.º1 da Lei Geral Tributária (LGT) define domicílio fiscal da seguinte forma: “O domicílio fiscal do sujeito passivo é, salvo disposição em contrário: a) para pessoas singulares, o local da residência habitual.”. Os n.ºs 3 e 4 do mesmo artigo, respetivamente, vêm dizer que “é obrigatória, nos termos da lei, a comunicação do domicílio do sujeito passivo à administração tributária” e que “é ineficaz a mudança de domicílio enquanto não for comunicada à administração tributária.” Daqui se conclui que, para efeitos de reconhecimento da isenção de IMI

familiar, desde que o prédio seja afeto a tal fim, no prazo de seis meses a contar da data da sua aquisição.

De igual forma a isenção, também, é reconhecida quando o proprietário constrói a sua habitação própria e permanente, ou faz obras de melhoramentos na habitação que já possui, sendo que neste último caso, a isenção aproveita apenas a parte correspondente ao melhoramento efetuado.

Para além da condição que obriga a que a ocupação da habitação própria e permanente seja efetuada no prazo de seis meses, existem outras condições que estão relacionadas com o valor patrimonial tributário do prédio, e o período temporal em que a isenção poderá vigorar.

Assim, o período de isenção a conceder depende do valor patrimonial tributário do prédio, conforme tabela seguinte¹⁰:

Quadro I – Tabela para isenções a vigorar desde 2012 (art.º46.º do EBF)

Valor patrimonial tributário (em euros)	Período de isenção (em anos)
Até 125.000,00	3
Mais de 125.000,00	Não há lugar a qualquer isenção

Esta tabela que relaciona os anos de isenção com o valor patrimonial tributário do prédio tem vindo a sofrer alterações ao longo do tempo, constatando-se uma redução nos anos de isenção concedida.

Como exemplo, apresentamos a última tabela para a concessão desta isenção na vigência da Contribuição Autárquica, e que vigorou até 1/12/2003.

para os prédios afetos à habitação própria e permanente do sujeito passivo e do seu agregado familiar, todos os elementos desse mesmo agregado terão que ter morada fiscal no prédio para o qual foi requerida a isenção.

¹⁰ Tabela em vigor desde o ano de 2012, conforme alteração introduzida pela lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2012. Mantém-se em vigor para o ano de 2013.

Quadro II – Tabela para isenções em vigor até 1/12/2003

Valor tributável (em euros)	Período de isenção (em anos)
Até 113.492,00	10
Mais de 113.492,00 até 141.983,00	7
Mais de 141.983,00 até 171.624,00	4

Com as alterações introduzidas pelo decreto-lei n.º 287/2003, de 12/11¹¹, foi também alterado o art.º 42.º do EBF¹², por forma a que, no que respeita ao período de isenção a conceder, passou a ser o seguinte:

Quadro III – Tabela de isenções

Valor patrimonial tributário (em euros)	Período de isenção (em anos)
Até 150.000,00	6
Mais de 150.000,00 até 225.000,00	3

Esta isenção é também concedida a prédios destinados a arrendamento para a habitação, quando construídos de novo, ou adquiridos a título oneroso, desde que se trate da primeira transmissão, e que sejam afetos a tal fim no prazo de seis meses após a aquisição ou conclusão da construção, iniciando-se o período de isenção a partir da celebração do primeiro contrato de arrendamento.

A título de exemplo, se um proprietário construir um prédio destinado à habitação, poderá beneficiar da isenção de IMI, nas condições previstas para a habitação própria e permanente, se arrendar esse mesmo prédio no prazo de seis meses a contar da conclusão da construção.

¹¹ Decreto-lei n.º 287/2003, de 12/11, que procedeu à reforma da tributação do património, e aprovou os Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), o Código do Imposto sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMO), e introduziu alterações no Código de Imposto de Selo (CIS) e no Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF). O art.º 10.º deste decreto-lei alterou, entre outros, o art.º 42º do EBF (atual art.º 46º), alterando assim a tabela de isenção.

¹² Atual art.º 46.º do EBF.

Quanto aos períodos de isenção, e da comparação das duas últimas tabelas verifica-se que houve uma drástica diminuição dos benefícios de isenção do imposto, passando de três para dois escalões, sendo que o período máximo de isenção passou de dez para seis anos, e o período mínimo de quatro anos para apenas três.

Nesta linha de pensamento, outro fator de relevante importância, a par destas reduções nos períodos de isenção, é que, todos os prédios adquiridos e construídos depois desta alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais quanto a estas isenções, que ocorreu ao mesmo tempo da entrada em vigor do CIMI, passaram a ser avaliados de acordo com os critérios deste mesmo código.

O capítulo III do decreto-lei n.º 287/2003, de 12/11, criou um regime transitório quanto às avaliações dos prédios.

Assim, o art.º 15.º do já citado decreto-lei, determina que:

“ – Enquanto não se proceder à avaliação geral, os prédios urbanos já inscritos na matriz serão avaliados, nos termos do CIMI, aquando da primeira transmissão ocorrida após a sua entrada em vigor, sem prejuízo do disposto no art.º 17.^{o13}. ”

Daqui se conclui que, todos os prédios urbanos já inscritos na matriz antes de 1 de janeiro de 2004, seriam avaliados segundo a regras do CIMI logo que ocorresse a primeira transmissão, ou seja, as isenções a conceder para prédios destinados à habitação, segundo a nova tabela de escalões de isenção, não só correspondiam a um período inferior de isenção, como também o valor patrimonial tributário era atualizado com base nas regras do CIMI, o que em geral, correspondia também a um aumento significativo desse mesmo valor patrimonial tributário, sendo que esse aumento do valor patrimonial tributário poderia colocar o prédio fora dos escalões previstos para a concessão da isenção, ou reduzir o período a conceder.

Face a estas conclusões, poderemos dizer que, estas alterações corresponderam a um agravamento fiscal face ao anterior regime.

¹³ O art.º 17.º define o regime transitório para os prédios urbanos arrendados.

Mas, as reduções dos benefícios fiscais nesta matéria tornaram-se ainda mais acentuadas com a entrada em vigor das normas constantes da Lei do Orçamento de Estado para 2012¹⁴.

Assim, e para além da redução do período de isenção a conceder, passou a existir uma outra condição que se refere ao rendimento coletável para efeitos de IRS, do agregado familiar, respeitante ao ano anterior ao do eventual início da isenção.

O n.º 1 do art.º 46.º do EBF passou a mencionar que, para efeitos da concessão da isenção de IMI, o rendimento coletável do agregado familiar, para efeitos de IRS no ano anterior, não poderia ser superior a € 153.300,00.

Em suma, desde 2012, que para que seja concedida isenção nos termos do art.º 46.º do EBF, ou seja, para que seja concedida isenção de IMI sobre o prédio destinado à habitação própria e permanente, terá que se verificar em simultâneo:

- o rendimento coletável do agregado familiar, para efeitos de IRS, no ano anterior, não pode ser superior a € 153.300,00;
- o prédio tem que ser afeto à habitação própria e permanente, no prazo de seis meses após a aquisição ou conclusão das obras de construção, de ampliação ou de melhoramentos;
- o valor patrimonial tributário do prédio não pode ser superior a € 125.000,00 (caso seja igual ou inferior será concedida isenção por um período de três anos).

Esta isenção terá que ser requerida no prazo de 60 dias a contar do termo do prazo da afetação à habitação própria e permanente.

Contudo, se a isenção for requerida para além do prazo estabelecido, ou a afetação do prédio à habitação própria e permanente ocorra após o decurso do prazo, a isenção inicia-se no ano seguinte ao da verificação dos pressupostos, cessando no entanto no ano em que findaria se as condições se tivessem verificado dentro dos respetivos prazos.

Outras das condições impostas pela lei para este tipo de isenção é que esta só pode ser reconhecida duas vezes ao mesmo sujeito passivo e agregado familiar.

¹⁴ Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro.

4.2 – Isenção para prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos (art.º 48.º do EBF)

Da análise das condições previstas para que se verifique esta isenção conclui-se que o seu fim último é atribuir um benefício fiscal aos proprietários mais desfavorecidos em termos de rendimentos, mas considerando também o valor patrimonial dos imóveis que fazem parte do seu património.

Contudo, não faria sentido que fosse de outra forma. Na verdade, seria francamente injusto se apenas os rendimentos auferidos pelo agregado familiar relevassem para efeitos de concessão de isenção. Se apenas fossem considerados os rendimentos poderíamos estar perante situações em que os rendimentos englobados para efeitos de IRS, não se coadunassem com um eventual valor elevado dos imóveis do sujeito passivo.

É sabido que existem rendimentos que não são englobados para efeitos de IRS¹⁵, mas que não deixam de ser rendimentos, e que poderão corresponder a elevados valores que colocam os seus detentores num nível de rendimentos muito superior à média.

Assim, de acordo com o previsto no n.º 1 do art.º 48.º do EBF,

“ficam isentos de imposto municipal sobre imóveis os prédios rústicos e urbanos destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, e que sejam efetivamente afetos a tal fim, desde que o rendimento do agregado familiar, englobado para efeitos de IRS, não seja superior a 2,2 vezes o valor do IAS e o valor patrimonial tributário global da totalidade dos prédios rústicos e urbanos pertencentes ao sujeito passivo não exceda 10 vezes o valor anual do IAS.”

Os rendimentos do agregado familiar que servem de referência são os do ano anterior ao da isenção que se pretende ver reconhecida (n.º 2 do art.º 48.º do EBF).

Já daqui se conclui que, para a concessão da isenção, terão que se verificar as seguintes condições:

¹⁵ É o caso dos rendimentos sujeitos à taxa liberatória prevista no art.º 71.º do Código do IRS, cujo seu englobamento é facultativo: exemplo - juros de depósitos à ordem ou a prazo, incluindo os dos certificados de depósito.

- a soma dos valores patrimoniais de todos os prédios (rústicos e urbanos) não pode exceder 10 vezes o valor anual do indexante de apoios sociais (IAS);

- o rendimento bruto total do agregado familiar, englobado para efeitos de IRS, não pode ser superior a 2,2 vezes o valor anual do IAS.

Cumpridas estas condições, e depois de requerida a isenção, ficam isentos todos os prédios rústicos do sujeito passivo, bem como o prédio urbano afeto à sua habitação própria e permanente.

Caso seja proprietário de outros prédios urbanos, estes serão tributados em IMI uma vez que não podem beneficiar deste tipo de isenção de imposto.

Sobre a aplicação desta isenção, e por despacho n.º 245/2012-XIX, de 31 de março, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, foi determinado, quanto aos limites quantitativos da isenção para 2012, e que corresponde ao ponto 5 da Circular 7/2012, de 4 de maio, do gabinete do Diretor Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira, o que se transcreve:

“A título demonstrativo, e para o ano de 2012, são válidos os seguintes quantitativos no âmbito da aplicação do n.º 1 do art.º 48.º do EBF:

- € 14.630,00 [(RMMG¹⁶*14 meses)*2,2], a título de rendimento bruto total anual do agregado familiar (RBA) englobado para efeitos de IRS; e

- € 66.500,00 [(RMMG*14 meses)*10], a título de VPT global dos prédios pertencentes ao sujeito passivo do IMI.”

Uma vez que o valor do IAS¹⁷ que se mantém em vigor é de € 419,22¹⁸, conforme determinado na alínea a) do art.º 79.º da Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro¹⁹, para efeitos do cálculo atrás referido, foi considerado o valor da retribuição mínima mensal garantida (RMMG), em vigor para o ano de 2010.

¹⁶ Retribuição mínima mensal garantida definida no art.º 266.º do Código do Trabalho, aprovado pela lei n.º 99º/2006, de 27 de agosto. Esta retribuição era anteriormente designada por salário mínimo nacional. O valor de RMMG é, desde 2011, € 485,00.

¹⁷ Indexante de apoios sociais definido pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, e que se traduz num referencial de cálculo e atualização das prestações atribuídas pela segurança social.

¹⁸ Valor referente ao ano de 2009, e que se tem mantido inalterado.

¹⁹ Lei que aprovou o Orçamento de Estado para 2012.

Assim, face à não atualização do valor do IAS, que se mantém o mesmo desde 2009, foi entendido que seria de aplicar o valor da retribuição mínima mensal garantida que correspondia a € 485,00.

Uma vez encontradas as condições para a concessão da isenção de IMI para prédios de reduzido valor patrimonial de sujeitos passivos de baixos rendimentos, será de questionar a razão de não ter sido imposta qualquer limitação à isenção dos prédios rústicos, uma vez que só é possível a isenção de um prédio urbano (o que está afeto à habitação própria e permanente).

Podemos concluir que, dada a forma como se determina o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos, estes continuam a não ter valor patrimonial tributário significativo, e nada contam para a economia do imposto.

4.3 – Limitações à concessão de benefícios fiscais

Após a análise de alguns condicionalismos para que seja reconhecida a isenção de IMI, cabe mencionar outros pressupostos, de carácter genérico, mas que limitam o direito à isenção por parte dos sujeitos passivos.

O Estatuto dos Benefícios Fiscais, nos seus artigos 12.º e 13.º, vem disciplinar de forma genérica, impondo determinadas condições para a concessão de benefícios fiscais.

Assim, o art.º 12.º do EBF diz que:

“O direito aos benefícios fiscais deve reportar-se à data da verificação dos respetivos pressupostos, ainda que esteja dependente de reconhecimento declarativo pela administração fiscal ou de acordo entre esta e a pessoa beneficiada, salvo quando a lei dispuser de outro modo.”

E o art.º 13.º do mesmo diploma refere que:

“1- Os benefícios fiscais dependentes de reconhecimento não podem ser concedidos quando o sujeito passivo tenha deixado de efetuar o pagamento de qualquer imposto sobre o rendimento, a despesa ou o património e das contribuições relativas a sistemas de segurança social.

2 – Para efeitos do número anterior, tal situação só é impeditiva do reconhecimento dos benefícios fiscais enquanto o interessado se mantiver em incumprimento e se a dívida tributária em causa, sendo exigível, não tenha sido objeto de reclamação, impugnação ou oposição e prestada garantia idónea, quando devida.”

Em relação ao que foi referido, conclui-se que, se o proprietário tiver dívidas de impostos ou de contribuições devidas à segurança social, que não estejam a ser discutidas contenciosamente, ou estando, não tenha sido prestada garantia, o mesmo perde o direito ao benefício da isenção de IMI.

No entanto, poderá voltar a adquirir o direito à isenção se, no decurso do prazo em que tinha esse mesmo direito, efetuar o pagamento das dívidas, sendo que a isenção apenas será reconhecida no ano imediato ao do pagamento, desde que essa isenção seja requerida, e cessará no ano em que findaria se nada tivesse acontecido.

Tendo sido reconhecida a isenção de IMI por período determinado, e o proprietário do prédio contrair dívidas de impostos ou à segurança social, que não estejam a ser discutidas contenciosamente, ou estando, não tenha sido prestada garantia, ou seja, se não se verificar nenhuma causa suspensiva da cobrança da dívida, o benefício da isenção considera-se cessado.

5 - IMPOSTO ESTADUAL / MUNICIPAL

A contribuição predial, tal como se encontrava regulamentada no Código da Contribuição Predial, era uma receita do Estado.

No entanto, e pela leitura do art.º 1.º do Código da Contribuição Autárquica, que diz que “a contribuição autárquica é um imposto municipal que incide sobre o valor dos prédios situados no território de cada município, dividindo-se, de harmonia com a classificação dos prédios, em rústica e urbana,” a receita resultante da cobrança deste imposto passou a pertencer às câmaras municipais.

Assim, as câmaras municipais passaram a ter como receita própria a contribuição autárquica cobrada sobre os prédios situados no seu concelho.

Foi dado também aos municípios a possibilidade de, entre limites estabelecidos na lei, fixarem as taxas de tributação para os prédios urbanos.

No n.º 6 do preâmbulo do Código da Contribuição Autárquica que

“como elemento inovador, reforçando a responsabilização autárquica e atendendo à lógica de uma contrapartida que está na base deste imposto, é de sublinhar a referida possibilidade de, em relação aos prédios urbanos, os municípios fixarem a taxa a aplicar dentro dos limites previstos na lei.”

Com a publicação do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, que entrou em vigor em 1 de dezembro de 2003, manteve-se este imposto como receita dos municípios, como também a possibilidade de fixação das taxas dos prédios urbanos, dentro dos limites legais.

Segundo a classificação dos tributos que se encontra definida no art.º 3.º da Lei Geral Tributária (LGT), o IMI é um imposto de natureza estadual, apesar de a sua receita ser diretamente receita pertencente ao orçamento de cada município onde estão localizados os prédios. Diz-se que o imposto, apesar de municipal, tem natureza estadual uma vez que o sujeito ativo é o Estado. Por força da Lei das Finanças Locais, lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, o IMI é receita dos municípios, constituindo uma fonte de financiamento obedecendo a uma lógica do princípio do benefício.

6 - A DETERMINAÇÃO DO VALOR TRIBUTÁVEL AO LONGO DO TEMPO

Com o fim da décima e a criação da contribuição predial em meados do século XIX, foi sentida a necessidade de fazer um arrolamento dos prédios existentes, registando a sua localização, área, bem como os seus proprietários ou usufrutuários, e também determinar os valores que iriam servir como rendimento coletável.

E assim apareceram as primeiras matrizes prediais que, segundo o art.º 19.º da Lei de 19 de Abril de 1845, eram “o arrolamento geral dos prédios”²⁰.

Apesar de rudimentares, estas matrizes do século XIX são os registos dos prédios que antecederam as atuais matrizes prediais.

²⁰ Ver I parte do Código da Contribuição Predial, Coimbra Editora, LIM, edição de 1939.

6.1 – As matrizes prediais

Todos os impostos devem ser uma fonte de receita para o erário público, havendo necessidade de encontrar uma forma de determinação do valor ao qual se deverá aplicar uma taxa.

Assim, quanto à tributação dos imóveis faremos apenas uma comparação desde o Código da Contribuição Predial de 1963 até ao atual Código do IMI.

O art.º 155.º do CCP diz que “a matriz predial é o tombo de todos os prédios de uma freguesia ou de uma zona de freguesia, consoante a divisão adotada na elaboração do mapa parcelar da propriedade rústica.” Diz ainda o § 1º do citado artigo, que “haverá duas matrizes, uma da propriedade rústica e outra da propriedade urbana.”

O Código da Contribuição Autárquica vem definir matriz como sendo “registos de que constam, designadamente, a caracterização dos prédios e o seu valor tributável, a identidade dos proprietários, e sendo caso disso, dos usufrutuários.”

O Código do IMI mantém a definição de matriz igual à do CCA, apenas mencionando valor patrimonial tributário em vez de valor tributário.

A tributação da propriedade dos imóveis sempre foi feita com base nas realidades existentes em 31 de dezembro de cada ano, não havendo qualquer fracionamento de impostos com base em eventuais mudanças de proprietários ao longo do ano civil.

Assim, a obrigação de pagar o imposto sempre recaiu sobre o proprietário do prédio em 31 de dezembro do ano a que respeitar o imposto²¹.

No caso em que haja usufrutuário ou propriedade resolúvel, o imposto é devido pelo usufrutuário ou por quem tem o uso e fruição do prédio também em 31 de dezembro do ano do imposto.

Quando se trate de prédios que façam parte de uma herança indivisa, esses mesmos prédios devem ser inscritos na matriz em nome do autor da herança com o aditamento “cabeça de casal da herança de”.

²¹ - Ver art.º 8.º do Código do IMI.

Às heranças indivisas é atribuído um número de identificação fiscal, e a responsabilidade pelo pagamento do IMI dos prédios pertencentes à herança é da própria herança indivisa representada pelo cabeça de casal²².

6.2– O Rendimento Coletável/Valor Tributável/Valor Patrimonial Tributário

A forma como se determina o imposto a pagar está relacionada com a determinação do valor ao qual se vai aplicar uma taxa.

Ao longo do tempo, e com a sucessão de diplomas publicados com vista à tributação da propriedade dos imóveis, o valor a determinar para a aplicação da taxa de imposto foi sofrendo alterações na forma de determinação e até na sua denominação.

No Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola era usada a denominação de rendimento coletável, tal como vem definido nos seus art.º 36.º - para os prédios rústicos; art.º 113.º - para os prédios urbanos arrendados; e art.º 125.º - para os prédios urbanos não arrendados.

O Código da Contribuição Autárquica passou a definir como valor tributável, o valor ao qual se aplicava a taxa para a determinação do imposto a pagar, imposto este que tinha a designação de contribuição autárquica.

Com a entrada em vigor do Código do IMI, o valor dos prédios para efeitos de tributação passou a designar-se como valor patrimonial tributário – art.º 7.º do CIMI.

E quanto à sua determinação:

²² - Ver n.º 5 do art.º 8º e art.º 81º do CIMI, e art.º 2079.º do Código Civil, referindo este que “a administração da herança até à sua liquidação e partilha, pertence ao cabeça de casal.” O art.º 2080.º do CC diz a quem incumbe o cargo de cabeça de casal.

Assim, e enquanto não for feita a partilha, incumbe ao cabeça de casal a responsabilidade pela administração da herança, devendo pagar e receber o que respeitar a essa mesma herança, sem prejuízo da obrigação de prestar contas aos restantes herdeiros.

Depois de feita a partilha entre os sucessores do autor da herança, esta deixa de ser indivisa. Assim, e caso ainda haja dívidas da herança, o órgão de execução fiscal ordenará a destrinça da parte da dívida que cada um dos herdeiros deve pagar, de acordo com as suas quotas hereditárias, ficando agora estes responsáveis pelo pagamento da parte que lhes couber. (Ver art.º 155.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário).

- O art.º 7.º do CCA diz que “o valor tributável dos prédios é o seu valor patrimonial determinado nos termos do Código das Avaliações.”

Aquando da reforma fiscal de 1989, e com a entrada em vigor do Código da Contribuição Autárquica, o legislador previu a necessidade de criar um Código das Avaliações. No preâmbulo do CCA, no seu n.º. 7, pode ler-se que:

”tem-se bem presente, ao instituir o novo imposto, que o seu desejável êxito ficará dependente de um sistema correto e frequentemente atualizado de avaliações, sob pena de termos uma tributação iníqua e geradora de distorções, em relação à qual se dará um compreensível fenómeno de rejeição, e ainda uma fonte insatisfatória de receitas, face às necessidades crescentes dos municípios portugueses.”

E mais adiante “*assim se justificam as diligências que estão a ser feitas para o estabelecimento de procedimentos mais adequados, que virão a constar do um Código das Avaliações...*”

Assim se conclui que era notória a necessidade de modernizar a forma como se determinava o valor tributável dos imóveis, ou seja, a forma como se procedia à determinação do valor dos imóveis para efeitos de tributação.

Era reconhecido que a avaliação tal qual estava a ser feita, com as regras constantes do Código da Contribuição Predial, estava desajustada, geradora de distorções e desigualdades que em nada contribuía para a prossecução da justiça fiscal.

No entanto, e pese embora a referência ao Código das Avaliações, que se pretendia publicar, este nunca foi publicado.

Com a entrada em vigor do Código do IMI, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, a regulamentação sobre a avaliação dos imóveis passou a estar integrada nesse mesmo Código.

Nos capítulos V e VI do CIMI está regulamentada a avaliação dos prédios rústicos e urbanos, respetivamente.

Com as novas regras da avaliação dos imóveis, nomeadamente da propriedade urbana, passaram a ser aplicados critérios objetivos, de simples aplicação, tentando assim

eliminar, na medida do possível, avaliações que assentem em fatores subjetivos, reduzindo ao mínimo a discricionariedade dos avaliadores intervenientes.

Numa breve análise à forma como era feita a tributação dos imóveis verifica-se que, segundo o Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola, o valor ao qual se aplicava a taxa de imposto era determinado da seguinte forma:

- para os prédios urbanos não arrendados – o valor locativo, que era a justa renda pelo período de um ano;
- para os prédios urbanos arrendados – as rendas efetivamente recebidas em cada ano;
- para os prédios rústicos – a renda fundiária, que corresponde ao saldo da conta que corresponde ao rendimento bruto dos terrenos abatidos dos encargos.

Assim, se um prédio urbano estivesse arrendado por €100,00/mês, o valor ao qual era aplicada a taxa para efeitos de determinação do imposto a pagar, ou seja, o valor tributável seria assim calculado:

$$- € 100,00 \times 12 = € 1200,00^{23}$$

A este valor abatia-se as despesas de conservação e a quota-parte dos encargos com porteiros, energia de elevadores, aquecimento central, e outros encargos comuns a todos os proprietários (conforme art.º 115.º do CCPIIA).

Se o prédio não estivesse arrendado seria calculado o valor equivalente a uma renda para aquele tipo de prédio.

De toda esta análise se verifica que não havia critérios objetivos para a determinação do valor tributável, o que permitia grandes arbitrariedades por parte dos avaliadores aquando da avaliação dos imóveis urbanos.

Quanto aos prédios rústicos, o seu valor tributável estava relacionado com o tipo de culturas que se desenvolviam e o seu rendimento normal.

E o § 2.º do art.º 38.º do CCPIIA vem definir parcela cadastral como:

²³ Apesar de, à data em que vigorou o CCPIIA, a moeda existente ser o escudo, optamos por apresentar os valores em euros, para melhor compreensão.

“porção contínua de terreno, situada no mesmo prédio rústico, a que corresponda uma única qualidade e classe de cultura, ou ainda uma dependência agrícola ou parte da dependência.”

Estas definições mantêm-se praticamente iguais, no atual Código do IMI, nos seus artigos 18.º e 19.º.

A dificuldade da aplicação destas normas faz com que não seja clara a forma de determinação do valor a tributar, não seja fácil a sua gestão e controlo por parte das autoridades fiscais, e ainda que dada a sua complexidade, promova distorções e injustiças, face à sua instabilidade ao longo do tempo.

O que se tem verificado é que, em geral, os prédios rústicos mantêm os mesmos valores para efeitos de tributação, desde há longos anos.

A dificuldade em obter critérios objetivos e que possam refletir o valor real dos terrenos rústicos, (agrícolas ou não), parece ter-se mostrado impossível de resolver.

Em síntese, a forma como se determinava o valor dos prédios urbanos para efeitos de tributação era:

Quadro IV – Valor para efeitos de tributação

CCPIIA	CCA	CIMI
Renda recebida/ou equivalente ²⁴	Renda recebida/ou equivalente ²⁵	²⁶ Valor patrimonial tributário

Com a entrada em vigor do Código do IMI, a determinação do valor patrimonial tributário passou a ser mais objetiva, aplicando-se critérios que têm em conta a idade do prédio, a sua localização geográfica, elementos de qualidade e conforto e a afetação desses mesmos imóveis.

²⁴ Ao valor da renda abatia-se despesas de conservação e outros encargos.

²⁵ “O valor tributável dos prédios urbanos, enquanto não for determinado de acordo com as regras do Código das Avaliações, será o que resultar da capitalização do rendimento coletável atualizado com referência a 31 de dezembro de 1988, através da aplicação do fator 15.” (art.º 6º do decreto lei n.º 442-C/88, de 30 de novembro, que aprovou o Código da CA).

²⁶ Valor determinado nos termos do Código do IMI.

Os prédios novos, concluídos já na vigência do Código do IMI, passaram a ser avaliados pelas novas regras.

No entanto, o legislador concluiu que seria tarefa impossível avaliar todos os prédios urbanos já existentes, e passar a tributá-los de acordo com o seu valor patrimonial determinado com base no Código do IMI.

Assim, o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, que aprovou o Código do IMI, estabeleceu o regime transitório, no qual se insere o seu art.º 15.º, que tem como título “avaliação de prédios já inscritos na matriz”, e diz o seguinte:

“1 – Enquanto não se proceder à avaliação geral, os prédios urbanos já inscritos na matriz serão avaliados, nos termos do CIMI, aquando da primeira transmissão ocorrida após a sua entrada em vigor, sem prejuízo, quanto a prédios arrendados, do disposto no art.º 17.º.

2 – O disposto no n.º 1 aplica-se às primeiras transmissões gratuitas isentas de imposto de selo, bem como às previstas na alínea e) do art.º 5º do art.º 1º do Código do Imposto do Selo, ocorridas selo após 1 de janeiro de 2004, inclusive.

3 – O disposto no presente artigo aplica-se também às primeiras transmissões de partes sociais de sociedades sujeitas a IMT, ou de estabelecimentos comerciais, industriais ou agrícolas de cujo ativo façam parte prédios urbanos, ocorridas após 1 de janeiro de 2004, inclusive.

4 – Será promovida uma avaliação geral dos prédios urbanos, no prazo máximo de 10 anos após a entrada em vigor do CIMI.

5 – Quando se proceder à avaliação geral dos prédios urbanos ou dos rústicos, será afetada para despesa do serviço de avaliações uma percentagem até 5, a fixar e regulamentar por portaria do Ministro das Finanças, do IMI cobrado nos anos em que se realizar aquela avaliação.”

Da análise efetuada ao texto do artigo que se transcreveu conclui-se que o legislador, tendo consciência da impossibilidade de proceder a uma avaliação geral num curto espaço de tempo, dadas as dificuldades e os meios que teriam que ser despendidos, tendo em conta a elevada quantidade de prédios a avaliar, decidiu que a avaliação começaria de imediato logo que entrasse em vigor o CIMI, avaliando com as novas

regras todos os prédios urbanos novos, e ainda aqueles que por qualquer motivo fossem objeto de transmissão entre proprietários, quer se tratasse de transmissões gratuitas ou onerosas.

No entanto, como se pretendia proceder o mais urgente possível à avaliação de todos os prédios urbanos, foi previsto um horizonte temporal de 10 anos para que o Estado se organizasse e procedesse à avaliação de todos os prédios urbanos.

Como a tributação teria que continuar para todos, quer os prédios avaliados nos termos do CIMI quer os outros, haveria que definir regras de tributação que mitigassem as desigualdades que se iriam criar, com a nova lei, entre os contribuintes.

Assim, o art.º 16.º do Decreto-Lei que aprovou o CIMI, também no seu capítulo III que respeita ao regime transitório, vem estabelecer as seguintes regras:

“1- Enquanto não se proceder à avaliação geral, o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos não arrendados, para efeitos de IMI, é atualizado com base em coeficientes de desvalorização da moeda ajustados pela variação temporal dos preços no mercado imobiliário nas diferentes zonas do país.

2 – Os coeficientes referidos no nº 1 são estabelecidos, entre um máximo de 44,21 e um mínimo de 1, e constam de portaria do Ministro das Finanças.

3 – Aos valores dos prédios inscritos nas matrizes até ao ano de 1970, inclusive, é aplicado o coeficiente que lhe corresponder nesse ano e, aos dos prédios inscritos posteriormente, aquele que corresponder ao ano da inscrição matricial.

4 – Em qualquer dos casos previstos no número anterior, o coeficiente é sempre aplicado aos referidos valores já expurgados de quaisquer correções efetuadas posteriormente ao ano de 1970 e aos anos da respetiva inscrição matricial.

5 – Nos casos de prédios urbanos arrendados que o deixaram de estar até 31 de dezembro de 1988, é aplicado ao valor patrimonial resultante da renda o coeficiente correspondente ao ano a que respeita a última atualização.”

Optamos por transcrever o texto do artigo porque verificámos que é mais fácil a análise da preocupação que havia em proceder a uma correção dos valores patrimoniais anteriores ao CIMI. No entanto, dada a falta de rigor que presidiu em devido tempo, à

atribuição desses mesmos valores, e também atendendo à valorização que os imóveis sofreram nos últimos tempos, a atualização do valor patrimonial com base em coeficientes de correção monetária mostrou-se muito insuficiente.

Apesar de o legislador ter optado por corrigir os valores patrimoniais determinados com as regras do velho Código da Contribuição Predial, utilizando os coeficientes de correção monetária, também entendeu que esta correção era insuficiente, tendo estabelecido uma diferenciação nas taxas a aplicar, mais gravosas para os prédios não avaliados nos termos do CIMI²⁷:

Assim, e aquando da entrada em vigor do CIMI, as taxas eram as seguintes:

- prédios urbanos não avaliados nos termos do CIMI – 0,4% a 0,8%;
- prédios avaliados nos termos do CIMI – 0,2% a 0,5%

A data que ficou definida para a entrada em vigor das correções feitas aos valores patrimoniais dos prédios já inscritos na matriz foi 31 de dezembro de 2003, conforme estabeleceu o art.º 21.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 novembro.

Tal como já acontecia na vigência do Código da Contribuição Autárquica, a taxa para a tributação sobre os imóveis urbanos era fixada em intervalos, e cabia aos municípios fixar a taxa a aplicar.²⁸

Esta regra manteve-se igual com a entrada em vigor do CIMI.

O n.º 4 do art.º 112.º do CIMI estabelece ainda uma taxa mais gravosa para os prédios cujos seus proprietários sejam entidades com domicílio fiscal em país, território ou região sujeitos a regime fiscal claramente mais favorável. À data da entrada em vigor do CIMI a taxa fixada para estes prédios era de 5%.²⁹

Os países, territórios ou regiões para os quais é aplicada a taxa agora referida, são os constantes de portaria aprovada pelo Ministro das Finanças.

²⁷ Ver artigo 112.º do CIMI

²⁸ Ver artigos 16.º e 17.º do CCA.

²⁹ Atualmente a taxa é de 7,5%.

Assim, de acordo com o disposto no n.º 5 do art.º 112.º do CIMI, cabe sempre aos municípios da localização dos prédios, deliberar em assembleia municipal, a fixação da taxa a aplicar em cada ano, dentro dos intervalos previstos neste Código.

7 – AVALIAÇÃO DOS PRÉDIOS URBANOS NOS TERMOS DO CIMI

Com a entrada em vigor do CIMI, os prédios urbanos passaram a ter regras próprias para a sua avaliação, ou seja, para a determinação do valor patrimonial tributário.

Assim, nos artigos 37.º a 46.º do CIMI, estão definidas as regras para avaliação, ou seja, para a determinação do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos, e que resulta da seguinte fórmula:

$$\mathbf{Vt = Vc \times A \times Ca \times Cl \times Cq \times Cv}$$

em que:

Vt = valor patrimonial tributário;

Vc = valor base dos prédios edificados, que é igual ao valor médio de construção por m² + 25% deste valor;³⁰

A = área bruta de construção mais a área excedente à área de implantação;

Ca = coeficiente de afetação;

Cl = coeficiente de localização;

Cq = coeficiente de qualidade e conforto;

Cv = coeficiente de vetustez.

Da fórmula de cálculo para a determinação do valor patrimonial tributário pode concluir-se pela existência de critérios rigorosos para a avaliação, nomeadamente quanto à localização dos imóveis, a sua idade, as áreas, qualidade e conforto, e a sua afetação.

³⁰ Atualmente o valor médio de construção por m² é de € 482,40.

No art.º 40.º do CIMI são definidos os tipos de áreas de prédios edificados da forma seguinte:

$$A = (Aa + Ab) \times Caj + Ad$$

em que:

Aa – área bruta privativa;

Ab – áreas brutas dependentes;

Caj – o coeficiente de ajustamento de áreas;

Ac – área de terreno livre até ao limite de duas vezes a área de implantação;

Ad - área de terreno livre que excede o limite de duas vezes a área de implantação.

Encontram-se também definidos coeficientes de ajustamento de áreas, com minúcia e rigor, obedecendo a critérios claros e bem definidos³¹.

O destino a dar a cada prédio ou parte desse mesmo prédio, é também tido em conta na avaliação.

Apresenta-se no quadro seguinte os coeficientes a considerar em cada avaliação, tendo em conta a afetação dos prédios, e neste caso pode ser constatado que houve uma preocupação em discriminar com bastante rigor as diversas afetações possíveis.

De referir ainda o coeficiente que respeita à “habitação social sujeita a regime de custos controlados” que é de 0,7. Aqui cabem, por exemplo, todas as construções para a habitação, efetuadas por cooperativas de construção, e em que as casas obtiveram financiamentos do antigo Instituto Nacional de Habitação, hoje denominado Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P..

Nestes casos, e desde que seja feita a prova de que a habitação foi construída no âmbito do regime de habitação de custos controlados, o perito avaliador, aquando da avaliação ao prédio, irá aplicar 0,7 como coeficiente de afetação.

Poderemos fazer algumas críticas quanto à aplicação deste coeficiente de afetação, de 0,7 em vez de 1, dado que o coeficiente de 0,7 é aplicado apenas e só quando for feita a

³¹ Ver artigo 40º-A do CIMI.

prova de que as casas foram financiadas pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP. (antigo Instituto Nacional de Habitação).

Com efeito verifica-se a existência de casas construídas com estes financiamentos mas com boa qualidade de construção, com áreas de construção normais, e situadas em locais muito valorizados, que foram sujeitas a melhoramentos que as tornaram muito valorizadas no mercado. Em contrapartida existem casas que não foram financiadas por estes organismos do Estado, mas que a sua construção é de fraca qualidade, as áreas são muito exíguas, e às quais será aplicado o coeficiente de afetação de 1.

Na avaliação dos prédios o coeficiente de afetação é aplicado de acordo com o quadro seguinte:

Quadro V - O coeficiente de afetação é definido na seguinte tabela³²:

Utilização	coeficiente
Comércio	1,20
Serviços	1,10
Habitação	1,00
Habitação social sujeita a regime de custos controlados	0,70
Armazéns a atividade industrial	0,60
Comércio e serviços em construção tipo industrial	0,40
Estacionamento coberto e fechado	0,40
Estacionamento coberto e não fechado	0,15
Estacionamento não coberto	0,08
Prédios não licenciados e em condições muito deficientes de habitabilidade	0,45
Arrecadações e arrumos	0,35

³² Ver artigo 41º do CIMI

Na avaliação a lei prevê critérios bastantes precisos quanto à qualidade da construção, relevando também vários elementos de qualidade e conforto tendo em conta o prédio a avaliar bem como elementos da sua envolvente.

A título de exemplo apresentamos duas tabelas de elementos majorativos e minorativos, a aplicar na avaliação de prédios destinados à habitação³³.

Quadro VI – Elementos de qualidade e conforto

Elementos de qualidade e conforto majorativos	Coefficientes
Moradias unifamiliares	Até 0,20
Localização em condomínio fechado	0,20
Garagem individual	0,04
Garagem coletiva	0,03
Piscina individual	0,06
Piscina coletiva	0,03
Campos de ténis	0,03
Outros equipamentos de lazer	0,04
Qualidade construtiva	Até 0,15
Localização excecional	Até 0,10
Sistema central de climatização	0,03
Elevadores em edifícios de menos de quatro pisos	0,02
Localização e operacionalidade relativas	Até 0,05

De todos os elementos a que corresponde um coeficiente majorativo será de referir a localização e operacionalidade relativas que, conforme consta na alínea n) do n.º 2 do art.º 43.º do CIMI, poderá verificar-se “quando o prédio ou parte do prédio se situa em local que influencia positiva ou negativamente o respetivo valor de mercado ou quando o mesmo é beneficiado ou prejudicado por características de proximidade, envolvência

³³ Conforme dispõe o art.º 43º do CIMI.

e funcionalidade, considerando-se para esse efeito, designadamente, a existência de telheiros, terraços e orientação da construção.”

Diremos que a localização e operacionalidade do prédio poderá ser um elemento de qualidade e conforto majorativo quando influencia positivamente o valor de mercado desse mesmo prédio, como também pode ser um elemento minorativo quando contribui negativamente para a valorização do prédio, razão pela qual este mesmo elemento também aparece na tabela dos elementos minorativos.

Diz o art.º 43.º do CIMI, no seu n.º 1, que “o coeficiente de qualidade e conforto (Cq) é aplicado ao valor base do prédio edificado, podendo ser majorado até 1,7, e minorado até 0,5, e obtém-se adicionando à unidade os coeficientes majorativos e subtraindo os minorativos ...”.

Os coeficientes de qualidade e conforto minorativos previstos no CIMI para prédios destinados à habitação são os constantes do quadro seguinte:

Quadro VII – Elementos de qualidade e conforto

Elementos de qualidade e conforto minorativos	coeficiente
Inexistência de cozinha	0,10
Inexistência de instalações sanitárias	0,10
Inexistência de rede pública ou privada de água	0,08
Inexistência de rede pública ou privada de eletricidade	0,10
Inexistência de rede pública ou privada de gás	0,02
Inexistência de rede pública ou privada de esgotos	0,05
Inexistência de elevador em edifícios c/ mais de 3 pisos	0,02
Inexistência de ruas pavimentadas	0,03
Existência de áreas inferiores às regulamentares	0,05
Estado deficiente de conservação	Até 0,05
Localização e operacionalidade relativas	Até 0,05
Utilização de técnicas ambientalmente sustentáveis	0,05

Na avaliação de prédios urbanos destinados a comércio, indústria e serviços também existem elementos de qualidade e conforto, aos quais correspondem coeficientes majorativos e minorativos, à semelhança dos que existem para os prédios urbanos destinados à habitação, com as necessárias adaptações.

A idade do prédio é também um elemento fundamental na determinação do valor patrimonial tributário.

O CIMI considera que os prédios são sujeitos a desvalorização à medida que estes mesmos prédios se tornam mais velhos, ou seja, quanto mais anos de construção tem o prédio a avaliar, menor é o coeficiente de vetustez a aplicar para efeitos de determinação do valor patrimonial tributário.

Assim, o coeficiente de vetustez a aplicar é assim encontrado³⁴:

Quadro VIII - Vetustez

Anos	Coeficiente
Menos de 2	1
De 2 a 8	0,90
De 9 a 15	0,85
De 16 a 25	0,80
De 26 a 40	0,75
De 41 a 50	0,65
De 51 a 60	0,55
Mais de 60	0,40

Quanto à avaliação dos terrenos para construção, esta é feita com base na sua localização, e nos elementos dos edifícios a construir ou em comparação com o valor das edificações autorizadas ou previstas para aquela zona.³⁵

³⁴ Ver art.º 44º do CIMI.

³⁵ As regras para a avaliação dos terrenos para construção estão previstas no art.º 45º do CIMI.

7.1- Entidades coordenadoras da avaliação dos prédios urbanos

Por se tratar de matéria sensível para a sociedade em geral, considerando que o valor patrimonial dos imóveis afetará direta ou indiretamente todos os cidadãos, quer sejam proprietários, inquilinos, ou mesmos outros operadores económicos, o legislador entendeu que seria conveniente criar organismos de coordenação da avaliação dos imóveis urbanos, e que todos estivessem representados nesses mesmos organismos.

Assim, os artigos 60.º e 61.º do CIMI criaram dois organismos de coordenação que são:

- a Direção Geral dos Impostos (hoje designada por Autoridade Tributária e Aduaneira);
- a Comissão Nacional da Avaliação de Prédios Urbanos (CNAPU).

Esta última é composta pelo Diretor Geral da Autoridade Tributária, representantes do Ministério das Obras Públicas (2 vogais), Associação Nacional de Municípios Portugueses (2 vogais), Autoridade Tributária (2 vogais), Instituto Geográfico Português (1 vogal), Associações de proprietários (1 vogal), Associações de inquilinos (1 vogal), Associações de construtores (1 vogal), Associações de empresas de promoção e mediação imobiliária (1 vogal), e organismos representativos dos avaliadores (1 vogal).

A este organismo cabe propor:

- os coeficientes de localização de cada município, e seu zonamento;
- diretrizes relativas à qualidade construtiva, localização excecional e estado deficiente de conservação;
- o valor médio de construção por metro quadrado;
- outras medidas que entender convenientes para a melhoria das operações de avaliação.

De referir que as avaliações dos prédios urbanos são feitas por peritos avaliadores que são, preferencialmente, engenheiros civis, arquitetos, ou outros técnicos com formação nas áreas de engenharia civil e arquitetura.

Tendo em conta os critérios e regras expostos, e concluída a avaliação pelo perito avaliador, o proprietário é notificado do resultado da avaliação do seu imóvel, mencionando-se na notificação quais os critérios utilizados para a determinação do valor patrimonial tributário.

No caso de o proprietário discordar do resultado da avaliação poderá, no prazo de 30 dias, requerer segunda avaliação.

A mesma possibilidade de requerer segunda avaliação é dada ao chefe de finanças da área da localização dos prédios, em defesa do interesse público, e à câmara municipal.

Do resultado da segunda avaliação requerida por qualquer uma das partes: proprietário, chefe de finanças ou câmara municipal, cabe ainda impugnação judicial nos termos do Código de Procedimento e de Processo Tributário³⁶.

8 – ESTABILIDADE DOS VALORES DA AVALIAÇÃO VERSUS ATUALIZAÇÃO DOS MESMOS

Conforme temos vindo a verificar, a avaliação nos termos do CIMI assenta em critérios bem definidos, claros, que têm em conta a qualidade construtiva, a localização e ainda diversos elementos de qualidade e conforto.

Pretende-se também que haja estabilidade nos valores patrimoniais encontrados, e que estes possam também ser uma referência para o mercado imobiliário, não se limitando apenas a servir para efeitos de tributação em sede de IMI.

No entanto existem vários fatores que são suscetíveis de fazer variar o valor dos imóveis e, como tal, também o seu valor patrimonial.

Voltamos a referir alguns fatores que podem alterar o valor patrimonial de um imóvel ao longo do tempo:

- o valor médio de construção por m², definido anualmente por portaria do Ministro das Finanças;

³⁶ Artigo 77º do CIMI.

- o coeficiente de vetustez – à medida que o prédio fica mais velho perderá valor, valor este que, dada a fórmula de cálculo para a determinação do valor patrimonial, poderá fazer baixar o seu valor e, conseqüentemente, o imposto a pagar pelo seu proprietário;
- alteração ao zonamento – o coeficiente de localização poderá ser alterado com base em modificações feitas ao zonamento.

Poderemos então concluir que a dinâmica do desenvolvimento em geral, do mercado imobiliário, do valor da construção ou outros, interferem no valor dos imóveis e, se se pretende que o valor patrimonial dos prédios, para além de promover justiça fiscal na sua tributação, seja também uma referência para o mercado imobiliário, haveria que estabelecer formas de ajustamento desse mesmo valor patrimonial.

Assim, o art.º 138.º do CIMI veio estabelecer uma atualização periódica dos valores patrimoniais tributários, com base nos coeficientes de desvalorização da moeda, nos seguintes termos:

“Os valores patrimoniais tributários dos prédios urbanos são atualizados trienalmente com base em fatores correspondentes a 75% dos coeficientes de desvalorização da moeda, fixados anualmente por portaria do Ministro das Finanças para efeitos dos impostos sobre o rendimento.”

Com base nesta disposição legal, os valores patrimoniais dos prédios urbanos vão sendo atualizados, de três em três anos, com base nos fatores de correção da moeda.

Estas atualizações periódicas, feitas de três em três anos, de acordo com o art.º 138.º do CIMI, não contemplam a eventual desvalorização por alteração ao zonamento, pela idade do prédio, e ainda por alteração do custo médio de construção por m².

No entanto o art.º 130.º do CIMI veio permitir que o proprietário do prédio possa, se assim o entender, requerer uma nova avaliação quando considerar que o valor patrimonial tributário está desatualizado.

Também aqui, o legislador estabeleceu um período mínimo de três anos, ou seja:

“o valor patrimonial tributário resultante da avaliação direta só pode ser objeto de alteração com fundamento previsto na alínea a) do n.º 3 por meio de avaliação

decorridos três anos sobre a data do encerramento da matriz em que tenha sido inscrito o resultado daquela avaliação.”³⁷

Deste modo, os valores patrimoniais tributários dos prédios avaliados nos termos do CIMI são sujeitos às seguintes atualizações:

1 – atualização trienal, obrigatória, com base em 75% dos coeficientes de desvalorização da moeda fixados anualmente por portaria do Ministro das Finanças. Esta atualização é feita automaticamente pelos serviços da Autoridade Tributária e Aduaneira;

2 – atualização facultativa, com fundamento em desatualização do valor patrimonial tributário, e desde que tenha decorrido no mínimo três anos sobre a data do encerramento da matriz em resultado da última avaliação.

Em relação à atualização facultativa, esta é feita por iniciativa do proprietário do imóvel, e com base na declaração modelo 1 de IMI.

9 – AS TAXAS – INTERVENÇÃO DOS MUNICÍPIOS NA SUA FIXAÇÃO

Tal como temos vindo a referir, o papel dos municípios na determinação dos valores de IMI a cobrar em cada ano é de particular importância. Cabe a cada município agravar ou desagravar o peso da carga fiscal deste imposto em relação aos prédios situados nesse mesmo município.

Assim, e para além do poder dos municípios em matéria de fixação de critérios para a determinação do valor patrimonial tributário, conforme já referimos nos capítulos dedicados à avaliação, também na determinação das taxas a aplicar, dentro dos limites legais, cabe aos municípios a sua fixação em cada ano, mediante deliberação da assembleia municipal.

Analisando o disposto no art.º 112.º do Código do IMI, nos seus diversos números, verificamos que os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem:

³⁷ Ver art.º 130º, n.º 3 al. a), e n.º 4, do CIMI.

- definir áreas territoriais que sejam objeto de reabilitação urbana ou em processo de combate à desertificação, majorando ou minorando até 30% a taxa que vigorar para cada ano;
- fixar uma redução até 20% da taxa que vigorar em cada ano, a aplicar aos prédios urbanos arrendados situados em zonas territoriais previamente definidas;
- majorar até 30% a taxa a aplicar a prédios urbanos degradados que, pelo seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função, ou ponham em causa a segurança de pessoas e bens;
- fixar uma redução até 50% da taxa a aplicar no ano do imposto, a aplicar aos prédios classificados como de interesse público, de valor municipal ou património cultural, nos termos da legislação em vigor.

Para que as majorações ou reduções agora referidas sejam refletidas no IMI a pagar, os municípios terão que comunicar essas decisões à Autoridade Tributária e Aduaneira até 30 de novembro do ano anterior à liquidação.

Diz ainda o n.º 3 do art.º 112.º do Código do IMI que as taxas a aplicar aos prédios urbanos serão elevadas, anualmente, ao triplo nos casos de prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano, e de prédios em ruínas, considerando-se devolutos ou em ruínas, os prédios como tal definidos em diploma próprio.

Mais uma vez, e para os prédios em ruínas, compete às câmaras municipais a sua identificação e comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira³⁸.

Quanto aos prédios devolutos, foi publicado o Decreto-Lei n.º 159/2006, de 08/08, que vem definir o conceito de prédio devoluto.

Assim, diz o § 3.º do preâmbulo do citado Decreto-Lei que

“...considera-se devoluto o prédio urbano ou a fração autónoma que durante um ano se encontre desocupada, sendo indícios de desocupação e inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações, de fornecimento de

³⁸ Ver n.º 15 do art.º 112º do Código do IMI.

água, gás e eletricidade e a inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade e telecomunicações.³⁹”

Também aqui, e mais uma vez a lei atribui aos municípios a competência para a identificação dos prédios devolutos.

Diz o art.º 4.º, n.º 2, do decreto-lei nº 159/2006 que

“os municípios notificam o sujeito passivo do IMI, para o domicílio fiscal, do projeto de declaração de prédio devoluto, para este exercer o direito de audição prévia, e da decisão, nos termos e prazos previstos no Código de Procedimento Administrativo.”

Conclui-se que cabe aos municípios desenvolver todos os procedimentos com vista à identificação e declaração de prédio devoluto. Posteriormente deverá comunicar à Autoridade Tributária e Aduaneira, a identificação dos prédios devolutos, prédios estes que ficarão sujeitos ao dobro da taxa de IMI que vigorar para os prédios urbanos na área daquele município.

De tudo o que ficou dito quanto aos prédios devolutos constata-se que é da responsabilidade das câmaras municipais a identificação desses mesmos prédios devolutos, sendo que em nosso entender, não parece ter sido uma tarefa fácil, uma vez que não tem sido aplicada esta medida.

Nesta análise, poderíamos ser levados a pensar que esta medida de agravamento fiscal, em sede de IMI, levaria os proprietários a disponibilizar ao mercado de arrendamento urbano os seus prédios devolutos, dinamizando assim esse mesmo mercado. No entanto, também somos levados a admitir que, para muitos proprietários os prédios devolutos são uma consequência da falta de procura de casas por parte dos potenciais inquilinos, e não a falta de responsabilização social por parte dos proprietários ao não arrendarem os seus prédios devolutos.

Num mercado em que a oferta de casas para arrendar é superior à procura, qualquer agravamento na tributação de prédios devolutos não terá qualquer impacto no mercado de arrendamento, limitando-se apenas a um simples agravamento sem qualquer

³⁹ O art.º 2º do decreto-lei nº 159/2006 vem dizer que, para efeitos de IMI, “considera-se devoluto o prédio urbano ou fração autónoma que durante um ano se encontre desocupado.” Este artigo define ainda quais os indícios de desocupação.

significado em matéria de justiça fiscal, tornando-se apenas numa simples fonte de receita para os municípios.

CAPITULO II

10 - METODOLOGIA

Em qualquer trabalho de investigação o investigador terá que definir uma metodologia que o ajude a seguir um percurso com vista ao fim pretendido. De acordo com Michel (2005), a metodologia pode ser definida como um caminho que o investigador traça, e que tenta percorrer para atingir o seu objetivo.

Podemos também referir que a metodologia pressupõe uma organização crítica da pesquisa e das técnicas de análise, por forma a facilitar a apreensão de novos conhecimentos.

Para Fidel (1992) o investigador deve seguir um método que permita aos acontecimentos tomarem o seu lugar sem dependerem da qualquer interferência por parte do investigador.

Assim, conclui-se que o investigador deve manter um espírito aberto em relação aos resultados da investigação, aceitar a verdade científica e tentar interpretar e compreender essa mesma realidade.

Para Quivy & Campenhoudt (2005) “*a intenção dos investigadores em ciências sociais não é só descrever, mas compreender os fenómenos.*” Assim, caberá aos investigadores a descrição dos caminhos seguidos, das técnicas utilizadas, dos estudos empíricos realizados comparando resultados e retirando conclusões em face dos resultados obtidos.

Mas para seguir um caminho haverá que sistematizar o percurso. Para tal será necessário responder à pergunta sobre o que é um sistema?

Para Stephen W. Littlejohn “um sistema pode ser definido como um conjunto de objetos ou entidades que se inter-relacionam mutuamente para formar um todo único.”⁴⁰

⁴⁰ In Fundamentos Teóricos da Comunicação Humana, editora Guanabara, 1988, pág. 41.

Ou seja, a sistematização no processo de investigação resulta num conjunto de atos que formam um todo e que permitam descobrir um caminho para alcançar os objetivos pretendidos.

Constatamos que é o estudo de caso que materializa a investigação e que leva o investigador à compreensão do fenómeno, e das suas causas.

Para Tesch (1990), existem três formas de análise para o estudo de caso:

- análise interpretativa que pretende reunir todos os elementos recolhidos durante o trabalho, catalogá-los e encontrar uma explicação para os mesmos;
- análise estrutural que tem como finalidade criar padrões de dados ou comportamentos e usá-los dessa forma para a explicação dos fenómenos;
- análise reflexiva que está relacionada com a explicação que o investigador faz do fenómeno, ou seja, resulta da interpretação do próprio investigador.

De acordo com Gil (1991), o percurso para a obtenção de conhecimentos científicos terá que ter por base a descrição da estrutura do estudo empírico, ou seja, terá que ser sempre definido o percurso metodológico que o investigador seguiu, as suas técnicas de análise, com o fim último de atingir o objetivo pretendido.

No nosso trabalho tentamos pesquisar o passado para que nos fosse mais fácil compreender o presente. Recorremos à literatura criada ao longo do tempo, à legislação produzida e à forma como essa legislação foi aplicada, tendo sempre presente o fim último de toda a legislação fiscal que é o de arrecadar receita com vista à redistribuição da riqueza, e a uma maior justiça social.

O estudo de casos que apresentamos está relacionado com a tributação em IMI nos anos de 2011 e 2012⁴¹, sem esquecer algumas referências à tributação dos prédios num passado mais ou menos recente.

Importa aqui referir que, a tributação em IMI não é nada que tenha sido criado atualmente, em matéria de impostos. Do nosso ponto de vista não é um imposto novo. É

⁴¹ Os prazos de pagamento do IMI estão estabelecidos no art.º 120º do CIMI, e podem ser alterados em cada OE, produzindo efeitos para o ano imediatamente anterior.

Assim, o OE para 2013 definiu os prazos de pagamento do IMI respeitante ao ano de 2012.

sim o resultado da evolução da técnica tributária no que diz respeito à tributação dos imóveis.

Diremos que resulta do percurso de um caminho que não acabou, e que estará sempre sujeito a mudanças conforme a evolução da sociedade e da técnica tributária.

Aproveitamos para fazer algumas análises críticas que resultam da nossa atividade profissional de muitos anos, nos meandros da casa dos impostos, o que nos leva a ter uma visão diferente desta problemática fiscal.

E relembrando Tesch (1990), também tentamos analisar a problemática da tributação em IMI, procurando perceber o porquê da técnica tributária que está subjacente à aplicação deste imposto, a sua utilidade no âmbito das receitas fiscais, e ainda alguns aspetos técnicos que têm como funções desagravar a carga fiscal mediante regras definidas.

CAPITULO III

11 – ESTUDO DE CASOS

11.1 – Tributação dos prédios que foram sujeitos à avaliação geral

O Sr. Bento é proprietário de dois prédios urbanos desde há vários anos, destinados à habitação, que estão situados um no concelho de Estarreja, e outro no concelho de Silves.

O prédio de Estarreja é a sua habitação própria e permanente desde 1995, e o prédio do concelho de Silves é a casa de férias do seu agregado familiar desde há vários anos.

No ano de 2011, e com base nas atualizações que entretanto foram feitas, quer na vigência do Código da Contribuição Autárquica, quer nos termos do CIMI, estes prédios tinham os seguintes valores patrimoniais tributários:

- prédio de Silves - € 28.133,85;

- prédio de Estarreja - € 21.285,72.

Estes prédios, como ainda não tinham sido avaliados nos termos do CIMI, foram sujeitos à avaliação geral, de acordo com o determinado nos artigos 15º a 15º-P do decreto-lei nº 287/2003, de 12 de Novembro, alterados e aditados pela lei nº 60-A/2011, de 30 de novembro.

Do resultado da avaliação geral dos imóveis, de acordo com as regras do CIMI, os prédios passaram a ter os seguintes valores patrimoniais tributários, que produzem efeitos para IMI, à data de 31-12-2012:

- prédio de Silves – valor patrimonial tributário - € 115.000,00;
- prédio de Estarreja – valor patrimonial tributário - € 95.600,00.

O Sr. Bento não apresentou qualquer reclamação contra os valores patrimoniais tributários determinados no âmbito da avaliação geral. Também não foi requerida 2ª avaliação para nenhum dos prédios.

Assim, e uma vez tornados definitivos os valores patrimoniais tributários foi feita a liquidação do IMI para o ano de 2012.

Liquidação de IMI do ano de 2012, a pagar em 2013

Conforme já dissemos os prédios em causa não foram objeto de arrendamento nos últimos anos.

Para o ano de 2012, as taxas fixadas pelos respetivos municípios são as seguintes⁴²:

- município de Silves – 0,300%;
- município de Estarreja – 0,400%.

Cálculo do imposto:

No ano de 2012, as liquidações de IMI para os prédios urbanos que foram sujeitos à avaliação geral beneficiam da aplicação do regime de salvaguarda previsto no art.º 15º-

⁴² De acordo com o determinado no nº 5 do art.º 112º do CIMI, cabe aos municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, fixar a taxa a aplicar em cada ano, dentro dos intervalos previstos no nº 1 do mesmo artigo, sendo que atualmente esse mesmo intervalo para prédios urbanos avaliados nos termos do CIMI, é de 0,3% a 0,5%, e para os prédios ainda não avaliados nos termos do CIMI, as taxas são de 0,5% a 0,8%.

O do decreto-lei nº 287/2003, de 12 de Novembro, artigo este aditado pela lei nº 60-A/2011, de 30 de novembro.

Esta cláusula de salvaguarda, que pretende atenuar o agravamento fiscal resultante do aumento do valor patrimonial tributário após a avaliação geral, vem dizer que o IMI a liquidar em 2013, e respeitante ao ano de 2012, não pode exceder o IMI devido no ano imediatamente anterior, adicionado do maior dos seguintes valores:

- € 75,00; ou

- 1/3 da diferença entre o IMI resultante do valor patrimonial tributário fixado na avaliação geral e o IMI devido no ano de 2011.

Assim, sem cláusula de salvaguarda, a liquidação de IMI seria:

- prédio de Silves - € 115.000,00 x 0,300% = € 345,00;

- prédio de Estarreja - € 95.600,00 x 0,400% = € 382,00

No entanto, aplicando a cláusula de salvaguarda, o valor a pagar com referência ao ano de 2012, terá que ser calculado comparando os valores pagos em 2011, e os limites impostos pela cláusula de salvaguarda⁴³.

Assim, para 2012, o valor de IMI é determinado da forma seguinte:

Valores do IMI para o ano de 2011⁴⁴

- prédio de Silves – VPT= € 28.133,85 x 0,650% = € 182,87;

- prédio de Estarreja – VPT = € 21.285,72 x 0,700% = € 149,00

Ano de 2012, aplicando a cláusula de salvaguarda

Prédio de Silves:

- coleta de 2011 = € 182, 87

⁴³ Ver nº 1 do art.º 15º-O, do decreto-lei nº 287/2003, de 12 de novembro, aditado pela lei nº 60-A/2011, de 30 de novembro, que entrou em vigor em 01-12-2011.

⁴⁴ Como os prédios, no ano de 2011, ainda não tinham sido avaliados nos termos do CIMI, foram aplicadas as taxas a que respeita a alínea b) do nº 1 do art.º 112º do CIMI, ou seja, as taxas foram fixadas pelos respetivos municípios, no intervalo de 0,5% a 0,8%, sendo que o município de Silves fixou a taxa de 0,65%, e o município de Estarreja fixou a taxa de 0,7%.

- ano de 2012 = € 345,00

- acréscimo = € 345,00 - € 182,87 = € 162,13

- variação = $1/3 (345,00 - 182,87) = 54,04$ Variação = 54,04 < € 75

Coleta do IMI a pagar de 2012 = € 182,87 + € 75,00 = € 257,87;

Prédio de Estarreja:

- coleta de 2011 = € 149,00

- ano de 2012 = € 382,00

- acréscimo = € 382,00 - € 149,00 = € 233,00

- variação = $1/3 (382,00 - € 149,00) = € 77,66$ Variação = € 77,66 > € 75,00

Coleta do IMI a pagar de 2012 = € 149,00 + € 77,66 = € 226,66

Valor total a pagar pelo Sr. Bento no ano de 2013, e respeitante ao ano de 2012:

Prédio de Silves - € 257,87

Prédio de Estarreja - € 226,66

Total € 484,53

PAGAMENTO - prazos:

Nos termos do art.º 120.º do CIMI, o imposto é pago⁴⁵:

- de uma só vez, no mês de abril quando o valor a pagar for igual ou inferior a € 250,00;

- em duas prestações, nos meses de abril e novembro, se o valor foi maior que € 250,00 e igual ou inferior a € 500,00;

⁴⁵ Alteração ao art.º 120º do CIMI, introduzida pelo OE de 2013.

Anteriormente o IMI era pago em duas prestações, nos meses de abril e setembro, desde que seu montante fosse superior a € 250,00. Caso contrário, ou seja, se o valor a pagar fosse igual ou inferior a € 250,00, era pago de uma só vez durante o mês de abril.

- em três prestações, nos meses de abril, julho e novembro, nos casos em que o IMI a pagar é superior a € 500,00.

No caso em análise, o Sr. Bento terá que pagar o IMI do ano de 2012, em duas prestações, em abril e novembro de 2013.

Caso não seja paga a prestação de abril, a prestação a pagar em novembro vence-se de imediato⁴⁶.

11.2 – Prédios com partes suscetíveis de utilização independente

O Sr. António é proprietário de um prédio sito na freguesia de Cedofeita, concelho do Porto, em propriedade total, com dois andares.

O prédio em 2011 tinha um valor patrimonial tributário de € 20.400,00.

Apesar de no rés-do-chão estar a funcionar uma loja de venda de fruta, e o 1.º andar ser a habitação do seu proprietário, ou seja, apesar de o prédio ter utilização independente, cumprindo todas as condições para tal, continua a ser um único prédio uma vez que o seu proprietário não constituiu propriedade horizontal.

Aquando da avaliação geral, em 2012, foi feita a discriminação das partes determinando-se o valor patrimonial tributário para cada uma das partes da seguinte forma:

- rés-do-chão - valor patrimonial = € 35.000,00;

- 1.º andar – valor patrimonial tributário = € 62.500,00.

Cálculo do IMI do ano de 2012, a pagar em 2013

- Ano de 2011

A taxa de IMI para o ano de 2011, no concelho do Porto, foi 0,70%.

O IMI a pagar do ano de 2011 - € 20.400,00 x 0,70% = 142,80

⁴⁶ De acordo com o disposto no n.º 4 do art.º 120º do CIMI.

Para o cálculo da cláusula de salvaguarda terá que ser considerada a coleta de cada uma das partes do prédio, para o ano de 2011, como se o prédio nesse mesmo ano já estivesse discriminado em partes.

Assim procede-se ao seguinte cálculo:

$$\text{- R/C – coleta (2011)} = \text{€ } 35.000,00 \times \text{€ } 20.400,00 / \text{€ } 97.500,00 \times 0,70\% = \text{€ } 51,26$$

$$\text{- 1.º andar – coleta (2011)} = \text{€ } 62.500,00 \times \text{€ } 20.400,00 / \text{€ } 97.500,00 \times 0,70\% = \text{€ } 91,54$$

- Ano de 2012

Para o R/C

$$\text{- ano de 2012} = \text{€ } 35.000,00 \times 0,30\% = \text{€ } 105,00$$

$$\text{- acréscimo} = \text{€ } 105,00 - \text{€ } 51,26 = \text{€ } 53,74$$

$$\text{Acréscimo} = \text{€ } 53,74 < \text{€ } 75,00$$

Como o acréscimo é inferior a € 75,00, não há lugar à aplicação da cláusula de salvaguarda. O valor a pagar é € 105,00.

Para o 1.º andar:

$$\text{- ano de 2012} = \text{€ } 97.500,00 \times 0,03\% = \text{€ } 292,50$$

$$\text{- acréscimo} = \text{€ } 292,50 - \text{€ } 91,54 = \text{€ } 200,96$$

$$\text{- variação} = 1/3 (\text{€ } 292,50 - \text{€ } 91,54) = \text{€ } 66,99$$

$$\text{- variação} = \text{€ } 66,99 < \text{€ } 75,00$$

Dado que a variação é inferior a € 75,00, o valor a pagar é:

$$\text{€ } 91,54 + \text{€ } 75,00 = \text{€ } 166,54$$

Valor de IMI a pagar no ano de 2013, respeitante ao ano de 2012:

$$\text{€ } 105,00 + \text{€ } 166,54 = \text{€ } 271,54$$

Como o valor a pagar é superior a € 250,00 será pago em duas prestações⁴⁷: em abril e em novembro de 2013.

Caso a prestação de abril não seja paga vence-se de imediato a prestação de novembro, de acordo com o disposto no n.º 4 do art.º 120º do CIMI.

Quanto ao regime/cláusula de salvaguarda prevista no art.º 15.º-O do Decreto-Lei n.º 287/2003, que foi objeto de estudo neste trabalho, e que tem como função atenuar o agravamento fiscal provocado pela avaliação geral dos imóveis que produz efeitos a 31-12-2012, este apenas vigorará para o IMI dos anos de 2012 e 2013, a pagar nos anos de 2013 e 2014, findo este período regressar-se-á ao regime regra previsto no CIMI, sem qualquer exceção.

No entanto a lei prevê algumas exceções a aplicação da cláusula de salvaguarda das quais apresentamos alguns exemplos.

Assim, não será aplicada a cláusula de salvaguarda nos seguintes casos⁴⁸:

- na tributação de prédios devolutos⁴⁹;
- na tributação de prédios em que o sujeito passivo do IMI é uma pessoa coletiva com domicílio fiscal em território ou região sujeitos a regime fiscal claramente mais favorável.

⁴⁷ Conforme dispõe o art.º 120º do Código do IMI.

⁴⁸ Ver n.º 4 do art.º 15.º-O do decreto-lei n.º 287/2003, de 12 de novembro

⁴⁹ Considera-se devoluto o prédio urbano ou fração que se encontre desocupado durante um período de um ano (art.º 2 do DL n.º 159/2006, de 8 de agosto). Não são considerados prédios devolutos os prédios ou fração:

- destinados à habitação por curtos períodos em praias, campo, termas e quaisquer outros lugares de vilegiatura, para arrendamento temporário ou para uso próprio;
- durante o período em que decorram obras de reabilitação, desde que certificadas pelos municípios;
- quando a conclusão da construção ou emissão de licença de utilização tenham ocorrido à menos de um ano;
- tenha sido adquirido para revenda;
- que seja residência em território nacional de emigrante português, ou de cidadão português que desempenhe no estrangeiro, funções ou comissões de caráter público ao serviço do Estado Português, de organizações internacionais, ou funções de reconhecido interesse público, bem como dos seus respetivos acompanhantes autorizados.

- prédios em que verificou a alteração do sujeito passivo do IMI após 31-12-2011, ou seja, quando o sujeito passivo do IMI no ano de 2012 é diferente do sujeito passivo do IMI do ano de 2011.

Como a cláusula de salvaguarda é aplicada sempre por comparação com os valores do IMI pagos, ou que o deveriam ser, com referência a 2011, e pelo mesmo sujeito passivo, não fazia qualquer sentido que fosse aplicada a cláusula de salvaguarda quando o prédio, no ano de 2012, mudasse de proprietário, uma vez que, neste caso, muda também a sujeito passivo do IMI.

Cabe ainda referir que não foi apenas para o IMI dos anos de 2012 e 2013 que foram criados mecanismo para atenuar o agravamento fiscal resultante da entrada em vigor da tributação em IMI.

O art.º 25.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, estabelecia um regime de salvaguarda nos seguintes termos:

“1 – O aumento da coleta do IMI resultante da atualização dos valores patrimoniais tributários não pode exceder, por prédio, os seguintes valores anuais adicionados à coleta da Contribuição Autárquica ou do IMI devido no ano ou que o devesse ser, no caso de prédios isentos:

Ano de 2004 - € 60,00;

Ano de 2005 - € 75,00;

Ano de 2006 - € 90,00;

Ano de 2007 - € 105,00;

Ano de 2008 - € 120,00;

Ano de 2009 - € 135,00.”

Assim, se poderá concluir que o legislador teve uma preocupação constante em não agravar, de uma forma brusca, a carga fiscal quanto à tributação do IMI, sobretudo para aqueles casos em que os proprietários dos prédios já eram proprietários desses mesmos prédios antes da entrada em vigor da nova forma de atualização dos valores patrimoniais tributários.

Existem ainda cláusulas de salvaguarda para os prédios arrendados que não serão objeto de análise para este estudo.

11.3 - A avaliação geral dos prédios urbanos

11.3.1 - De 2003 a 2012

Conforme temos vindo a referir, a entrada em vigor do CIMI veio introduzir mais rigor na avaliação dos prédios urbanos⁵⁰, e uma maior justiça fiscal na tributação dos imóveis uma vez que este código estabelece critérios rigorosos e claros para a determinação do valor patrimonial tributário.

No entanto, e para que se verificasse uma efetiva justiça fiscal na tributação em IMI, seria necessário proceder à avaliação de todos os prédios urbanos já inscritos na matriz à data da entrada em vigor do novo imposto⁵¹, por forma a que todos os proprietários dos prédios fossem tributados de forma igual face às novas regras.

No entanto concluiu-se que a tarefa da avaliação de toda a propriedade urbana seria de tal forma exigente, em termos de meios e de tempo, que tal não seria possível no curto prazo.

O Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, que aprovou o CIMI, criou um regime transitório.

No seu art.º 15.º, ficou assim definido: “enquanto não se proceder à avaliação geral, os prédios urbanos já inscritos na matriz serão avaliados, nos termos do CIMI, aquando da primeira transmissão ocorrida após a sua entrada em vigor.”

Com esta norma pretendia-se que, para além da avaliação dos prédios novos que entretanto fossem inscritos na matriz, também os prédios já inscritos fossem sendo avaliados com as regras do CIMI, à medida que se desse uma mudança de proprietário.

⁵⁰ Apenas nos referimos aos prédios urbanos, uma vez que com a publicação do CIMI foi assumido que a tributação dos prédios rústicos continuaria a assentar no seu potencial rendimento produtivo, conforme já vinha acontecendo.

No preâmbulo do CIMI pode ler-se que “Com este Código opera-se uma profunda reforma do sistema de avaliação da propriedade, em especial da propriedade urbana.”

⁵¹ O IMI é um imposto municipal em vigor desde 1 de Dezembro de 2003. Assim, e com referência ao ano de 2003, os proprietários dos prédios foram tributados em IMI, a pagar em 2004. Este imposto substituiu a contribuição autárquica.

De referir que, nos termos dos art.º 37.º e n.º 3 do art.º 130.º do CIMI, qualquer prédio já inscrito na matriz poderia ser objeto de avaliação desde que o seu proprietário assim o entendesse.

Diz ainda o n.º 5 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, que “será promovida uma avaliação geral dos prédios urbanos, no prazo de 10 anos após a entrada em vigor do CIMI.”

Esta norma obrigava a que, no prazo de 10 anos a contar de 1 de dezembro de 2003, se procedesse a uma avaliação geral de todos os prédios urbanos que ainda não tivessem sido objeto de avaliação o que, mediante as regras inicialmente definidas, seriam aqueles que não tinham sido objeto de mudança de proprietário, considerando que muitos desses prédios que se mantiveram no património da mesma pessoa, também foram sujeitos à avaliação nos termos do CIMI, por iniciativa do seu proprietário.

Quanto à obrigatoriedade de proceder à avaliação dos prédios urbanos logo que ocorresse a 1.ª transmissão após a entrada em vigor do CIMI⁵², foi criado um regime de exceção, previsto no n.º 8 do art.º 15.º do decreto-lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, introduzido pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro⁵³, que dispensava a avaliação quando a transmissão dos prédios se operasse por morte do seu proprietário, e os beneficiários da herança fossem o cônjuge, descendentes e ascendentes, do autor da herança.

No entanto, estes beneficiários da herança (novos proprietários) poderiam, por vontade expressa, requerer que se procedesse à avaliação dos prédios nos termos do CIMI.

Esta norma, que apenas vigorou durante três anos⁵⁴, mostrou-se, em nosso entender, prejudicial para os seus beneficiários do ponto de vista da tributação dos seus proprietários.

⁵² O n.º 2 do art.º 15.º do decreto-lei n.º 287/2003, dizia a obrigatoriedade de avaliação nos termos do CIMI, “aplica-se às primeiras transmissões gratuitas isentas de imposto de selo, ocorridas após 1 de janeiro de 2004, inclusive.

⁵³ Lei do OE para 2009.

⁵⁴ De 2009 a 2011, inclusive. Foi revogada pelo art.º 9º da lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro. Com a avaliação geral dos prédios que produziu efeitos a 31-12 2012, ou seja, em que o IMI do ano de 2012 terá que ser obrigatoriamente calculado com base nos valores patrimoniais tributários determinados de acordo com o CIMI, deixa de ter aplicação a norma que dispensava a avaliação nas transmissões por morte a favor do cônjuge, descendentes e ascendentes.

Na verdade, o que parecia benefício imediato para os herdeiros diretos do autor da herança, ou seja, para o cônjuge, ascendentes e descendentes, uma vez que não haveria avaliação dos prédios urbanos nos termos do CIMI, e como tal não haveria aumento do valor patrimonial tributário e consequentemente aumento do imposto a pagar, poderia tornar-se num aumento muito mais gravoso da tributação em sede de IRS – categoria G, aquando da venda dos prédios herdados.

Apresentamos uma análise a esta norma, num estudo de caso que se tornou vulgar, e em que as implicações fiscais da sua aplicação acabou por se mostrar desfavorável para os proprietários dos prédios, quanto à tributação em sede de IRS, sempre que estes proprietários decidissem vender os prédios que herdaram.

Assim, nos termos do Código do IRS, a venda de um prédio tem que ser declarada para efeitos de IRS, com referência ao ano da sua alienação, constituindo rendimento da categoria G, ou seja, os ganhos obtidos pela alienação onerosa dos direitos reais sobre bens imóveis são tidos como mais-valias sujeitas a IRS, nos termos do art.º 10.º do CIRS.

A mais-valia a englobar para efeitos de tributação em IRS, para contribuintes residentes em Portugal, é calculada de acordo com os artigos 43.º a 46.º, e 50.º e 51.º, todos do CIRS, sendo que o valor a englobar para efeitos de tributação corresponde a 50% do valor encontrado entre o valor de realização, abatido do valor de aquisição, este corrigido pelos coeficientes de desvalorização da moeda, aprovados por Portaria do Ministro das Finanças, abatido também das despesas e encargos previsto na alínea a) do art.º 51.º do CIRS, quando devidamente comprovados⁵⁵.

Caso seja negativo o saldo entre as mais-valias e as menos-valias, este será reportado aos cinco anos seguintes àquele a que respeita, deduzindo-se ao resultado líquido da mesma categoria de rendimentos, ou seja, as menos-valias são dedutíveis aos resultados líquidos da categoria G de rendimentos, de acordo com o disposto no n.º 5 do art.º 55.º do CIRS, e na proporção de 50%⁵⁶.

⁵⁵ A alínea a) do art.º 51.º do CIRS, diz que para a determinação das mais-valias sujeitas a IRS, ao valor de aquisição acrescem “os encargos com a valorização dos bens, comprovadamente realizados nos últimos cinco anos, e as despesas necessárias e efetivamente praticadas, inerentes à aquisição e alienação, nas situações previstas na alínea a) do n.º 1 do art.º 10.º”, ou seja respeitantes a imóveis.

⁵⁶ Ver n.º 2 do art.º 43.º e n.º 5 do art.º 55.º, ambos do CIRS.

Quanto se trate de não residentes em território nacional, o saldo positivo entre as mais-valias e as menos-valias é de englobar pela totalidade (100%), uma vez que não tem aplicação o disposto no n.º 2 do art.º 43.º do CIRS, e está sujeito à taxa especial de 25%⁵⁷, de acordo com a 1.ª parte do n.º 1 do art.º 72.º do CIRS.

Veja-se a título de exemplo o caso seguinte:

Em 2009 faleceu o Sr. Atílio, proprietário de um prédio urbano que havia adquirido em 1995, tendo deixado como único herdeiro o Sr. Bártolo, seu filho, residente em território nacional.

O prédio, à data da abertura da herança, ou seja, em 2009, tinha um valor patrimonial tributário de € 20.400,00, e ainda não tinha sido objeto de avaliação nos termos do CIMI.

Ao abrigo do disposto no n.º 8 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e para não ver agravada a tributação em IMI, o herdeiro Sr. Bártolo não manifestou vontade de avaliar o prédio urbano herdado de seu pai, de acordo com as regras do CIMI.

Assim, e apesar de estar isento de imposto de selo pela transmissão gratuita do prédio para o seu património, nos termos da alínea e) do art.º 6.º do Código de Imposto do Selo (CIS)⁵⁸, por ser descendente do autor da herança, o Sr. Bártolo estava obrigado a participar a transmissão do prédio⁵⁹.

A liquidação do imposto do selo, pela transmissão do prédio para o Sr. Bártolo, caso este fosse devido, era feita pelo valor patrimonial tributário constante da matriz à data da transmissão, ou seja, em 2009.

Como o Sr. Bártolo não manifestou a vontade em avaliar o prédio segundo as regras do CIMI, o valor patrimonial tributário para efeitos de liquidação de imposto do selo é € 20.400,00.

⁵⁷ A taxa de 25% é aplicada aos rendimentos de 2012. Com o OE para 2013, esta taxa foi alterada para 28%.

⁵⁸ Nos termos da alínea e) do art.º 6º do CIS, o Sr. Bártolo, por ser descendente do autor da herança, fica isento de imposto de selo da verba 1.2 da Tabela Geral de IS.

⁵⁹ Ver art.º 26º do Código de Imposto de Selo.

No entanto, em 2012, o Sr. Bártolo decide vender o prédio que herdou em 2009, pelo valor de € 120.000,00.

Assim, e para efeitos de mais-valias a tributar em sede de IRS, temos a considerar o seguinte:

- Valor de venda – € 120.000,00
- Valor patrimonial Tributário, (após a avaliação geral que ocorreu em 2012) – € 100.000,00
- Valor patrimonial tributário à data da abertura da herança (em 2009) - € 20.400,00

Cálculo da mais-valia para efeitos de tributação em IRS:

Mais-valia = Valor de realização – [Valor de aquisição x coeficiente de desvalorização monetária + (encargos previstos na alínea a) do art.º 51.º do CIRS⁶⁰]

O valor de realização será o maior dos seguintes valores⁶¹:

- Valor de venda, ou
- Valor patrimonial tributário

No caso presente, como o valor de venda é superior ao valor patrimonial tributário, é o valor de venda que é considerado para determinar as mais-valias a tributar, ou seja, o valor de € 120.000,00.

⁶⁰ Nos termos da alínea a) do art.º 51º do CIRS, ao valor de aquisição acrescem “os encargos com a valorização dos bens, comprovadamente realizados nos últimos cinco anos, e as despesas necessárias e efetivamente praticadas, inerentes à aquisição e alienação, nas situações previstas na alínea a) do n.º 1 do art.º 10º”, ou seja, as despesas nas condições referidas, e respeitantes à alienação onerosa de direitos reais sobre bens imóveis.

⁶¹ O n.º 2 do art.º 44º do Código do IRS diz que “tratando-se de direitos reais sobre bens imóveis, prevalecerão, quando superiores, os valores por que os bens houverem sido considerados para efeitos de liquidação de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis ou, não havendo lugar a esta liquidação, os que devessem ser, caso fosse devida.”

E o n.º 1 do art.º 12º do Código do IMT diz que o valor tributável para efeitos de IMT é “o valor constante do ato ou do contrato, ou sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis, consoante o que for maior.”

Quanto ao valor de aquisição, diz o n.º 1 do art.º 45.º do CIRS, que é o valor que serviu de base à liquidação do imposto de selo aquando da transmissão gratuita ou, o valor que serviria de base a essa mesma liquidação, caso fosse devido.

No caso em análise o valor que serviria de base à liquidação de imposto de selo, se este fosse devido pelo Sr. Bártolo, era o valor patrimonial tributário que, em 2009, era de € 20.400,00, corrigido pelo coeficiente de desvalorização monetária⁶².

Para esta análise vamos considerar que não foram comprovados quaisquer valores respeitantes aos encargos previstos na alínea a) do art.º 51.º do CIRS.

Assim, a mais-valia é: € 120.000,00 - € 20.400,00⁶³ x 1,05⁶⁴ = € 98.580,00

Valor a englobar na categoria G de IRS = 50%⁶⁵ x € 98.580,00 = € 49.290,00

Ou seja, o agravamento fiscal em resultado da mais-valia a englobar depende dos restantes rendimentos do sujeito passivo de IRS.

Assim, nos termos do art.º 68.º do CIRS, as taxas de imposto para 2012, ano em que terá que ser englobada a mais-valia resultante da venda do prédio, são as seguintes:

⁶² Para esta análise foram utilizados os coeficientes de desvalorização da moeda, constantes da Portaria n.º 401/2012, de 6 de dezembro, a aplicar aos bens e direitos alienados durante o ano de 2012.

⁶³ Valor de aquisição, de acordo com o disposto no n.º 1 alínea b) do art.º 45º do CIRS, uma vez que era este o valor patrimonial tributário do prédio à data da abertura da herança, e era este o valor que serviria de base à liquidação do imposto de selo caso este fosse devido.

⁶⁴ Coeficiente de desvalorização monetária, de acordo com a Portaria n.º 401/2012, de 06 de dezembro, que contém os coeficientes de desvalorização monetária a aplicar aos bens e direitos alienados durante o ano de 2012. De acordo com o disposto no art.º 50º do CIRS, o valor de aquisição é corrigido pela aplicação do coeficiente de desvalorização da moeda, constante da Portaria n.º 401/2012, de 06/12, uma vez, no caso presente, que decorreram mais de 24 meses entre a data de aquisição e a data da alienação. A aquisição foi em 2009, e a alienação foi em 2012.

⁶⁵ De acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 43.º do CIRS, uma vez que se trata de um sujeito passivo residente em território nacional.

Quadro IX – Taxas de IRS para 2012

Rendimento Coletável (euros)	Taxa Normal	Taxa Média
	(A)	(B)
Até 4 898	11,50	11,500
De mais de 4 898 até 7 410	14,00	12,348
De mais de 7 410 até 18 375	24,50	19,599
De mais de 18 375 até 42 259	35,50	28,586
De mais de 42 259 até 61 244	38,00	31,504
De mais de 61 244 até 66 045	41,50	32,231
De mais de 66 045 até 153 300	43,50	38,645
Superior a 153 300	46,50	-----

Diz o n.º 2 do art.º 68.º do CIRS que:

“O quantitativo do rendimento coletável, quando superior a € 4 898,00 é dividido em duas partes: uma, igual ao limite do maior dos escalões que nele couber, à qual se aplica a taxa da coluna (B) correspondente a esse escalão; outra, igual ao excedente, a que se aplica a taxa da coluna (A) respeitante ao escalão imediatamente superior.”

Daqui se verifica que, como as taxas a aplicar são por escalões de rendimento, à medida que aumenta o rendimento coletável também aumentam as taxas a aplicar, razão pela qual o agravamento fiscal resultante da mais-valia a englobar será tanto maior quanto maior for o rendimento coletável para efeitos de IRS⁶⁶.

Concluir-se-á que, em muitos casos, a poupança de IMI pela não avaliação dos prédios aquando da transmissão gratuita para o cônjuge, ascendentes e descendentes, por morte do autor da herança, ao abrigo do n.º 8 do art.º 15.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, acabou

⁶⁶ As taxas de IRS foram alteradas para o ano de 2013, passando a tabela a ter apenas 5 escalões, sendo que o último dos escalões corresponde a uma taxa normal de 48% para rendimentos superiores a € 80.000,00. Alteração feita pela lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro (OE).

por se traduzir num agravamento fiscal em sede de IRS, aquando da venda desses mesmos prédios por parte do herdeiro.

A taxa máxima de IMI que vigorou até hoje é apenas de 0,8% para os prédios avaliados nos termos do CIMI, enquanto que a taxa normal de IRS em 2012, poderia atingir um máximo de 46,5%, desde que os rendimentos fossem superiores a €153 300,00, ou seja, se o Sr. Bártole tivesse um rendimento coletável de € 150 000,00, em 2012, antes de englobar a mais-valia, pagaria um acréscimo de IRS no valor de € 22.919,85, pelo englobamento da mais-valia de € 49.290,00.

Há ainda a referir que, ao quantitativo do rendimento coletável superior a € 153.300,00, o art.º 68º-A do CIRS prevê a aplicação de uma taxa adicional de IRS de 2,5%. Esta norma foi introduzida pela Lei nº 64-B/2011, de 30-12 (Lei do OE para 2012)⁶⁷.

A exclusão da tributação da mais-valia – prédios destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar (n.ºs 5 a 7 do art.º 10.º do CIRS)

No caso que apresentamos não consideramos a possibilidade de reinvestimento dos ganhos provenientes da transmissão onerosa do imóvel, feita em 2012, pelo Sr. Bártole.

No entanto, e para que fosse possível a exclusão da tributação por reinvestimento, nos termos do n.º 5 art.º 10.º do CIRS, teria que se verificar as seguintes condições:

- a) O prédio vendido em 2012 ter sido, até à data da venda, a habitação própria e permanente do Sr. Bártole;
- b) Pretender o Sr. Bártole, no prazo de 36 meses contados da data da venda, reinvestir o valor de realização na aquisição da propriedade de outro imóvel, de terreno para a construção de imóvel, ou na construção, ampliação ou melhoramento de outro imóvel exclusivamente com o mesmo destino, ou seja, para a sua habitação própria e

⁶⁷ Com a Lei nº 66-B/2012, de 31-12 (OE para 2013), a taxa adicional de solidariedade passou a ser de 2,5% para o quantitativo da parte do rendimento coletável que exceda € 80.000,00 até € 250.000,00, e de 5% para o quantitativo da parte do rendimento coletável que exceda € 250.000,00.

Diz o n.º 2 do art.º 68º-A do CIRS, com a redação da lei do OE para 2013, que “ O quantitativo da parte do rendimento coletável que exceda (euro) 80.000, quando superior a (euro) 250.000, é dividido em duas partes: uma, igual a (euro) 170.000, à qual se aplica a taxa de 2,5%; outra, igual ao rendimento coletável que exceda (euro) 250.000, à qual se aplica a taxa de 5%.

permanente, situado em território português ou no território de outro Estado membro da União Europeia, ou do espaço económico europeu, desde que, neste último caso, exista intercâmbio de informações em matéria fiscal;

c) Ser o valor de realização utilizado no pagamento da aquisição de outro imóvel para a habitação própria e permanente, desde que essa aquisição tivesse sido efetuada nos 24 meses anteriores.

No caso previsto na alínea b) deverá o sujeito passivo manifestar a intenção de reinvestir, mencionando na declaração de rendimentos do ano da alienação, o valor que tenciona reinvestir.

Em qualquer dos casos, e para este efeito, será sempre deduzido ao valor de realização, a amortização do eventual empréstimo contraído para a aquisição do imóvel, agora objeto de venda.

No entanto, esta exclusão da tributação por reinvestimento obedece ainda às seguintes regras⁶⁸:

- Quando o reinvestimento é feito na aquisição de outro prédio, o adquirente deverá afetá-lo à sua habitação própria e permanente ou do seu agregado familiar, até decorridos seis meses a contar do termo do prazo para o reinvestimento.

- Tratando-se de reinvestimento na aquisição de terreno para construção, o adquirente terá que iniciar a construção até seis meses após o termo do prazo em que o reinvestimento deva ser efetuado, e requerer a inscrição do imóvel na matriz até decorridos 24 meses sobre a data do início das obras. Estes prazos poderão ser prorrogados apenas por motivo imputável a entidades públicas.

Em qualquer caso, o adquirente deverá afetar o imóvel à sua habitação ou do seu agregado familiar, até ao fim do quinto ano seguinte ao da realização.

- No caso de o reinvestimento ter sido aplicado na construção, ampliação ou melhoramento do prédio, deverão as obras iniciar-se até decorridos seis meses após o termo do prazo em que o reinvestimento deva ser efetuado, e requerer a inscrição do prédio ou das alterações na matriz até decorridos 24 meses sobre a data do início das

⁶⁸ Ver n.º 6 do art.º 10º do CIRS.

obras. Deverá também afetar o prédio à sua habitação ou do seu agregado familiar até ao fim do quinto ano seguinte ao da realização.

Quando se trate de reinvestimento parcial do valor de realização, e de acordo com as regras legais, a exclusão da tributação prevista no n.º 5 do art.º 10.º do CIRS respeitará apenas à parte proporcional dos ganhos correspondentes ao valor reinvestido⁶⁹.

11.3.2 - Ano de 2012 – Ano da avaliação geral

Conforme temos vindo a referir, e nos termos da lei, teria que ser feita, no prazo de 10 anos, a avaliação de todos os prédios urbanos de acordo com as regras constantes do CIMI.

Assim, pela Lei n.º 60-A/2011, de 30 de novembro, foram introduzidas normas que entraram em vigor em 01-12-2011, e que obrigavam à avaliação geral de todos os prédios urbanos inscritos na matriz e que ainda não tinham sido objeto de avaliação nos termos do CIMI.

Segundo os números oficiais divulgados pela Autoridade Tributária e Aduaneira, o universo de prédios que ficariam sujeitos à avaliação geral era de cerca de 5 milhões.

A tarefa teria que ser concluída no ano de 2012, pois os valores patrimoniais tributários resultantes da avaliação geral, ou seja, calculados segundo as regras do código do IMI, teriam que produzir efeitos a 31-12-2012.

Apesar de alguns contratempos ao longo do período inicialmente previsto para a conclusão da avaliação geral, nesta data a tarefa considera-se concluída, restando apenas algumas avaliações que se encontram em fase de conclusão.

Os prédios urbanos que ainda se encontram por avaliar nos termos do IMI são em número muito reduzido não tendo qualquer significado no universo geral.

Dado que grande parte dos prédios, que foram sujeitos à avaliação geral, estavam inscritos na matriz com valores patrimoniais tributários muito baixos, determinados segundo as regras da contribuição predial, era previsível que a nova avaliação levasse a

⁶⁹ Ver n.º 7 do art.º 10.º do CIRS.

um aumento substancial do valor patrimonial tributário e, conseqüentemente, a tributação em IMI originaria um agravamento fiscal para os seus proprietários.

Assim, e para atenuar esse agravamento em matéria de IMI, foi, pela Lei do OE para 2012, aditado ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, entre outros, o art.º 15º-O, que estabelece um regime de salvaguarda para a tributação de prédios urbanos que foram sujeitos à avaliação geral.

Diz o n.º 1 desse mesmo artigo que

“a coleta do IMI respeitante aos anos de 2012 e 2013 e liquidado nos anos de 2013 e 2014, respetivamente, por prédio ou parte de prédio urbano objeto da avaliação geral, não pode exceder a coleta do IMI devido no ano imediatamente anterior adicionada, em cada um desses anos, do maior dos seguintes valores:

- a) € 75; ou
- b) Um terço da diferença entre o IMI resultante do valor patrimonial tributário fixado na avaliação geral e o IMI devido no ano de 2011 ou que o devesse ser, no caso de prédios isentos.”

O n.º 2 do citado art.º 15.º-O, vem dizer que

“a coleta do IMI de prédio ou parte de prédio urbano objeto de avaliação geral, destinado à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, cujo rendimento coletável, para efeitos de IRS, no ano anterior, não seja superior a € 4.898, não pode exceder a coleta de IMI devido no ano imediatamente anterior adicionada, em cada ano, de um valor igual a € 75.”⁷⁰

Este regime de salvaguarda não é aplicável⁷¹:

- aos prédios devolutos ou em ruínas;

⁷⁰ Este regime previsto no n.º 2 do art.º 15º-O do decreto-lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, não tem qualquer limite temporal. Enquanto o n.º 1 deste artigo estabeleceu um regime de salvaguarda para o IMI dos anos de 2012 e 2013, o n.º 2 do mesmo artigo relaciona o benefício com o rendimento coletável do agregado familiar, no ano anterior ao da tributação em IMI, e apenas para prédios destinados à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, sem qualquer limite temporal.

⁷¹ Ver n.º 4 do art.º 15º-O do decreto-lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

- aos prédios que sejam propriedade de entidades com domicílio fiscal em países, território ou região sujeito a regime fiscal claramente mais favorável, constantes da lista aprovada por Portaria do Ministro das Finanças;
- aos prédios em que se verifique alteração do sujeito passivo do IMI após 31 de dezembro de 2011.

Com este regime de salvaguarda o legislador pretendeu atenuar o agravamento fiscal em matéria de IMI, em resultado da avaliação geral dos prédios.

11.4 – O VALOR DOS PRÉDIOS URBANOS – Outras implicações em matéria fiscal

O valor patrimonial tributário dos prédios urbanos determinado nos termos do CIMI, não é apenas uma referência para a aplicação da taxa e determinação do IMI a pagar em cada ano.

Entendemos que o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos, para além da importância que tem para efeitos fiscais, é também uma referência para o mercado imobiliário.

No entanto, e para esta análise, apenas estudaremos as implicações que o valor patrimonial tributário tem em matérias fiscais, e para as quais apresentamos alguns aspetos que se mostram importantes para os proprietários e para os seus credores.

Assim, sempre que exista a execução de qualquer crédito para o qual é instaurado processo de execução fiscal, e em que o executado tem pendente qualquer meio contencioso contra essa mesma dívida, é possível suspender a execução até à decisão do contencioso, desde que o executado preste garantia da dívida, nos termos do art.º 199º do Código de Procedimento e de Processo Tributário (CPPT), ou obtenha da Autoridade Tributária e Aduaneira a isenção da prestação dessa mesma garantia, nos termos do art.º 52.º da Lei Geral Tributária.

Nos termos do art.º 199.º do CPPT, a penhora de bens serve como garantia da dívida em execução, desde que os bens penhorados tenham valor suficiente para que seja possível ao credor, a cobrança dos seus créditos.

No entanto, e no caso em que a penhora recaiu sobre prédios urbanos, ou que o executado ofereceu como garantia a hipoteca de prédios urbanos, ou que a Autoridade Tributária e Aduaneira tenha efetuado hipoteca legal sobre prédios urbanos, haveria que calcular o valor desses mesmos prédios por forma a que os mesmos fossem suscetíveis de garantir a cobrança.

Para este cálculo, e mais uma vez, é o valor patrimonial tributário dos prédios urbanos que serve de referência para a Autoridade Tributária e Aduaneira determinar o valor dos prédios.

Diz o n.º 1 do art.º 250.º do CPPT que:

“1 – O valor base para venda é determinado da seguinte forma:

- a) Os imóveis urbanos, inscritos ou omissos à matriz, pelo valor patrimonial tributário apurado nos termos do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI);”

Daqui se conclui que, quando as garantias prestadas nos termos do art.º 199.º do CPPT, são constituídas por penhoras ou hipotecas de prédios urbanos, o valor que é atribuído a esses mesmos prédios para efeitos de garantia, é o seu valor patrimonial tributário⁷², uma vez que, em caso de incumprimento por parte do devedor, a execução das garantias é feita com a venda dos prédios e, de acordo com o art.º 250.º do CPPT, o valor base para venda é o seu valor patrimonial tributário.

⁷² No entanto, e para efeitos de garantia deverá ser abatido ao valor patrimonial tributário o valor dos ónus registados sobre o prédio, e em que o registo tenha data anterior à do registo da penhora ou da hipoteca que vai garantir a dívida.

A razão deste princípio vem da regra estabelecida pelo art.º 686º do Código Civil (CC) que diz que “1 – a hipoteca confere ao credor o direito de ser pago pelo valor de certas coisas imóveis, ou equiparadas, pertencentes ao devedor ou a terceiro com preferência sobre os demais credores que não gozem de privilégio especial ou de prioridade de registo. 2 – a obrigação garantida pela hipoteca pode ser futura ou condicional.”

Assim, sempre que sobre um imóvel esteja registada uma hipoteca, esse mesmo imóvel, se for objeto de execução por qualquer credor (Estado ou credor comum) para pagamento de dívidas, do valor pelo qual for vendido, haverá que pagar em primeiro lugar ao credor hipotecário que se encontrava em primeiro lugar segundo os registos da conservatória do registo predial.

No entanto existem algumas exceções quanto à ordem de pagamento aos credores quando concorrem créditos com privilégio creditório. Assim, o art.º 733º do CC vem definir privilégio creditório como sendo “a faculdade que a lei, em atenção à causa do crédito, concede a certos credores, independentemente do registo, de serem pagos com preferência a outros.”

A título de exemplo de créditos com privilégio imobiliário, e que, como tal, devem ser pagos em primeiro lugar, citaremos as dívidas de IMI quanto aos prédios que lhe deram origem.

Diz o art.º 744º do CC que os créditos resultantes do IMI e de imposto de selo de transmissões gratuitas de imóveis, têm privilégio sobre os imóveis que lhe deram origem, ou seja, quando forem vendidos em execução os prédios em relação aos quais estejam em dívida valores de IMI ou de imposto de selo de transmissões gratuitas, estes mesmos valores serão pagos com o produto da venda, em primeiro lugar, mesmo que não haja sido registada qualquer penhora ou hipoteca para garantia da cobrança dos mesmos.

Nestes termos, nenhum outro valor poderá ser atribuído aos imóveis urbanos a não ser aquele que esses mesmos imóveis poderão ter para efeitos de venda, com vista à cobrança de dívidas em execução fiscal.

O valor patrimonial tributário serve ainda como referência para a liquidação do IMT pela transmissão onerosa de imóveis.

Diz o art.º 12.º do Código de IMT que:

“ 1 – O IMT incidirá sobre o valor constante do ato ou do contrato ou sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis, consoante o que for maior.”

E quanto às transmissões gratuitas de imóveis, por doação ou por morte do autor da herança, diz o art.º 13.º do Código de Imposto do Selo (CIS) que, para efeitos de liquidação do imposto de selo:

“1 – O valor dos imóveis é o valor patrimonial tributário constante da matriz nos termos do CIMI à data da transmissão, ou o determinado por avaliação nos casos de prédios omissos ou inscritos sem valor patrimonial.”

É sempre o valor patrimonial tributário dos prédios que serve como referência para quaisquer atos sobre os imóveis, atos estes que tenham relevância em matéria fiscal.

De tudo o que referimos, e estamos conscientes que não esgotamos todas as possibilidades de análise, podemos inferir a enorme importância de que se reveste a avaliação dos prédios urbanos segundo as regras do CIMI, sem deixar de fazer referência a que, só após a avaliação geral que produz efeitos para todos os prédios urbanos, a 31-12-2012, todos os prédios passaram a ter valores patrimoniais tributários calculados segundo os mesmos critérios, tendo em conta a sua localização, idade, qualidade e conforto, e outros.

Pese embora a existência de eventuais erros próprios da matéria em causa, não restarão quaisquer dúvidas que se deram passos importantes com vista a uma maior justiça fiscal em matéria de tributação dos prédios urbanos.

CAPÍTULO IV

12 - CONCLUSÃO

Durante a elaboração deste trabalho concluímos que a tributação do património tem-se mostrado uma fonte importante de receita para os cofres públicos.

A evolução da economia que se verificou ao longo das últimas décadas veio fazer com que os prédios urbanos fossem muito valorizados no mercado, tornando-se mesmo numa criação de valor para os seus proprietários, e uma fonte de rendimento, tanto pela possibilidade do seu arrendamento, como também pela mais-valia que geravam sempre que se operavam as transmissões desses mesmos prédios.

Nesse sentido, haveria que adaptar a tributação dos prédios ao seu tempo.

Para uma melhor compreensão do Imposto Municipal sobre Imóveis, tentamos fazer um enquadramento histórico quanto à tributação dos prédios, recuando no tempo, e fazendo uma análise às normas de tributação que se foram sucedendo.

Recuamos até à época em que Portugal recuperou a soberania depois de ter perdido a sua independência a favor da coroa espanhola, e à necessidade que se sentia na obtenção de receitas para fazer face às necessidades do reino.

Assim, referimo-nos à décima militar, criada pelas côrtes de 1641, imposto que também tributava os proprietários dos prédios; à contribuição predial criada em 1852; à contribuição autárquica que entrou em vigor em 1989 e que substituiu a contribuição predial; e à entrada em vigor do imposto municipal sobre imóveis, criado pelo decreto-lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

Na nossa análise, e para a elaboração do trabalho, tentamos seguir um caminho de investigação quanto à tributação dos prédios no passado, com o objetivo de enquadrar o presente como resultado de todo o percurso que decorreu até aos nossos dias.

O método de análise que tentamos seguir baseou-se na tentativa de compreender o IMI, a sua razão de ser, a sua utilidade, tendo em conta a forma como a legislação tem vindo a evoluir e a adaptação que tem vindo a ser feita ao longo do tempo, quanto à técnica tributária.

Analizamos a avaliação dos prédios urbanos segundo as regras do CIMI, a justiça fiscal que lhe está subjacente, bem como as implicações fiscais que podem ter para os proprietários dos prédios.

Referimo-nos a alguns benefícios fiscais para este imposto, e apresentamos alguns casos de estudo que, em nosso entender são significativos para o universo dos proprietários dos prédios.

Analizamos também, de forma crítica mas construtiva, algumas particularidades da lei fiscal que, em determinada época podem parecer benéficas para os contribuintes por constituírem um não agravamento fiscal, mas que no futuro podem tornar-se muito desfavoráveis face à tributação a que dão origem, não em IMI mas em sede de IRS.

Cabe aqui a citação de Quivy & Campenhoudt (2005) quando afirma que “*a intenção dos investigadores em ciências sociais não é só descrever, mas compreender os fenómenos*”.

Foi precisamente esta a linha de pensamento que nos guiou na elaboração deste trabalho. O que pretendemos é que, com os dados por nós recolhidos, da sua análise crítica face à função de justiça social que os impostos têm, da evolução da legislação fiscal e dos princípios de justiça que comportam, consigamos compreender a tributação do IMI, a avaliação dos imóveis face às regras estabelecidas no Código do IMI, considerando as várias entidades que são chamadas a pronunciarem-se na definição dos zonamentos e respetivos coeficientes de localização dos imóveis, no valor médio de construção por metro quadrado para efeitos de avaliação, e noutros fatores que se mostram relevantes na avaliação dos prédios urbanos.

Concluímos este trabalho com a convicção de que muito ficou por dizer e por estudar em matéria de Imposto Municipal sobre Imóveis.

Como exemplo, e para futuros estudos, mencionamos como matéria de particular importância, a concessão de isenções de IMI que têm como finalidade promover a reabilitação urbana das zonas históricas das cidades, ou mesmos outros benefícios fiscais cuja sua aplicação tem um caráter de promoção social e/ou económico.

BIBLIOGRAFIA

Barañano, A.M. (2008). Métodos e Técnicas de Investigação em Gestão – Manual de apoio à realização de trabalhos de investigação. Lisboa, Edições Silabo.

Carlos, A. B. (2008). Impostos, Teoria Geral - 2ª edição atualizada e aumentada, Almedina.

Conde, A. F. (2002/2003). Separata da Revista Portuguesa de História – Tomo XXXVI – Volume I – Coimbra.

Coutinho, J. T. O., (1939). Código da Contribuição Predial e Leis Complementares, 2ª edição, bastante refundida, Coimbra editora, LIM.

Fidel, R. (1992). The case study method: a case study, In: Glazier, Jack D. & Powel, R. Qualitative research in information management. Englewood, CO: Libraries Unlimited.

Gil, A. (1991). Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo. Atlas.

Littlejohn, S. W. (1988). Fundamentos da Comunicação Humana, editora Guanabara, pág. 41.

Martins, C. A. (2011). Criação, Regulamentação e Cobrança da Décima: um imposto pouco explorado?, IV encontro de História da Contabilidade da Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Michel, M. (2005). Metodologia e Pesquisa Científica em Ciências Sociais: Um Guia Prático para Acompanhamento da Disciplina e Elaboração de Trabalhos Monográficos. São Paulo. Atlas.

Nabais, J.C. (2010). Direito Fiscal (6ª edição). Coimbra, Almedina.

Quivy, R.; Campenhoudt, L. (2005). Manual de Investigação em Ciências Sociais. Lisboa. Gradiva.

Ribeiro, J.J.T. (1991). Lições de Finanças Públicas, 4ª edição, refundida e atualizada, Coimbra Editora.

Sanches, J. L. S., (2007). Manual de Direito Fiscal, 5ª Edição, Coimbra Editora.

Sanches, J. L. S., (2010). Justiça Fiscal, Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tesch, R. (1990). Qualitative research: analysis types and software tools. Londres. The Falmer Press.

DIPLOMAS LEGAIS (Leis, Decreto Leis e Portarias)

Decreto-Lei nº 287/2003, de 12/11

Decreto-Lei nº 159/2006, de 08/08

Lei nº 6/2006, de 27/02

Lei nº 53-B/2006, de 29/12

Lei nº 99/2006, de 27/08

Lei nº 2/2007, de 15/01

Lei nº 67-A/2007, de 31/12

Lei nº 64-A/2008, 31/12

Lei nº 55-A/2010, de 31/12

Lei nº 60-A/2011, de 30/11

Lei nº 64-B/2011, de 30/12

Lei nº 66-B/2012, de 31/12

Portaria nº 401/2012, de 06/12

CÓDIGOS FISCAIS E NÃO FISCAIS

Código Civil

Código da Contribuição Predial

Código da Contribuição Predial e do Imposto Sobre a Indústria Agrícola

Código da Contribuição Autárquica

Código de Procedimento e de Processo Tributário

Código de Processo Civil

Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis

Código do Imposto sobre o Rendimento da Pessoas Singulares

Código do Imposto de Selo

Código do Trabalho

Estatuto dos Benefícios Fiscais

Lei Geral Tributária

INSTRUÇÕES ADMINISTRATIVAS

Circular nº 17/95, de 19/09/95, da DSCA;

Circular nº 14/2004, de 16/11, da DSA;

Circular nº 7/2012, de 04/05, do Gabinete do Diretor Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira;

Circular nº 4/2013, de 12/03, do Gabinete do Diretor Geral da Autoridade Tributária e Aduaneira;

Despacho concordante da Subdiretor Geral na informação nº 765/04, Pº IMI/div, Lº 2269/04, de 07/09/2004, da DSCA;

Ficha Doutrinária – Processo 2011001132 – IVE nº 2568, com despacho de 16-11-2011, da Direção Geral dos Impostos;

Instrução de Serviço nº 40027 – Série II, de 08/04/2013, da Direção de Serviços do Imposto Municipal sobre Imóveis;

Manual de Avaliação de Prédios Urbanos – DSA – versão 2.0;

Ofício nº 40073/2004, de 20/04, da Direção Geral dos Impostos;

Ofício Circulado nº 40036, de 23/03/2001, da DSCA;

Ofício Circulado nº 40056, de 04/11/2002, da DGCI – DSA.

ANEXO

Taxas de IMI para o ano de 2012

Curriculum vitae