

Da urgente re-reforma do sistema tributário do imobiliário

Por Carlos Baptista Lobo

A aprovação do IMI e do IMT deve ser tomada como parcela inacabada de um edifício em construção. O autor defende que o sistema mantém os padrões genéticos de ineficiência e, por exemplo, no respeitante ao IMT, sucessor do Imposto Municipal de Sisa, os elementos de irracionalidade então existentes mantêm-se actualmente em toda a sua plenitude. Há, por isso, muita coisa a corrigir.

Carlos Baptista Lobo
Docente universitário
Membro do GECTOC

Atribuição e a política de solos. Da Contribuição Autárquica ao Imposto Municipal sobre Imóveis, do Imposto Municipal de Sisa ao Imposto Municipal sobre as Transmissões - A tributação, a política de solos e o desenvolvimento económico-social constituem realidades indissociáveis. Constitui tarefa virtualmente impossível a definição de uma política de gestão de solos sem a indagação concomitante da sua viabilidade económica e das suas consequências financeiras e fiscais. Por sua vez, atendendo ao relevo das receitas tributárias provenientes da tributação estática e dinâmica do património imobiliário nas suas diversas modalidades (impostos, contribuições especiais e taxas) estas tornam-se essenciais para uma qualquer análise do sistema fiscal nacional, ainda mais num momento em que as transferências decorrentes dos restantes impostos para as autarquias sofrem um significativo constrangimento.

A vertente reditícia da actividade urbanística faz esquecer o essencial: o ordenamento urbanístico é, efectivamente, uma das funções essenciais de um crescimento que se pretende como sustentável. Na realidade, num dos mais recentes estudos da OCDE acerca do estado ambiental em Portugal, o problema mais acutilante aí identificado é precisamente a excessiva pressão urbanística no nosso território.

No entanto, o sistema fiscal nacional nunca tomou em devida consideração os impostos sobre a propriedade imobiliária. Efectivamente, a Contribuição Autárquica, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 442-C/88, de 30 de Novembro, é unanimemente considerada como a “parente pobre” da Reforma Fiscal de 1988/89. Muitos questionam mesmo se ocorreu uma efectiva reforma fiscal a este título,

dado que este novo imposto não seria mais do que uma reconfiguração de tributos ancestrais como a “jugada”, reconvertida em Contribuição Predial⁽¹⁾, porém, órfão de parte da sua incidência sobre o rendimento predial, entretanto inserida nos Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e no Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas, simultaneamente aprovados.

Nesse âmbito, a inovação essencial da Contribuição Autárquica residiu na definição da sua incidência objectiva que englobava o valor patrimonial dos prédios e já não o seu rendimento (artigo 1.º do Código da Contribuição Autárquica). No entanto, o processo de gestação dos métodos de definição desse valor patrimonial, previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Código, foi de tal forma atribulado que o ansiado Código das Avaliações nunca chegou a ver a luz do dia⁽²⁾. Tal documento, essencial para a aplicação efectiva da Contribuição Autárquica nunca foi homologado, questionando-se mesmo se alguma vez foi efectivamente concebido⁽³⁾. Por essa razão, e durante todo o seu período de vigência, a Contribuição Autárquica teve que se socorrer das regras do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Industrial Agrícola, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 45104, de 1 de Julho de 1963, para a definição da sua matéria colectável. O que nasce torto, tarde, ou nunca, se endireita... O valor patrimonial dos imóveis continuou a ser determinado ou por avaliação cadastral, tendo como base o rendimento predial susceptível de ser apurado ou por avaliação directa realizada pelos serviços da Direcção-Geral dos Impostos. Assim, o valor da renda determinava o valor do capital, sendo este sucessivamente actualizado através de factores de correcção, obtendo-se um

resultado final totalmente arbitrário e variável consoante o procedimento de avaliação adoptado (directa ou cadastral), a perfeição da matriz predial e o ano da sua realização.

Todas estas distorções ao nível da tributação estática da propriedade imobiliária decorreram da manutenção em vigor de um regime obsoleto e tiveram como efeito a instalação de um elevado nível de injustiça no sistema fiscal. A carga tributária encontrava-se distribuída em termos totalmente equívocos, não obedecendo a qualquer critério de racionalidade fiscal, urbanística ou, numa perspectiva mais ampla, de justiça social. Por sua vez, a tributação dinâmica, corporizada no Imposto Municipal de Sisa, manteve-se inalterada até 2003. Comparativamente à Contribuição Autárquica, as suas distorções eram ainda mais acentuadas, tendo-se estabelecido um costume assente num elevado nível de fraude e evasão, que decorria naturalmente da obsolescência do sistema de tributação. Existiam duas razões para essa situação de extrema inequidade: em primeiro lugar, na ausência do Código das Avaliações, a matéria colectável era determinada por método autodeclarativo, havendo um interesse comum das partes envolvidas no negócio no sentido da minimização do preço da transacção; em segundo lugar, a administração fiscal nunca se preocupou verdadeiramente em fiscalizar as práticas dos contribuintes neste imposto já que a receita era dos municípios, e estes, por sua vez, não dispoem de quaisquer instrumentos fiscalizadores, satisfaziam-se com a receita apurada. Em finais de 2002, e no início de 2003, entraram em vigor o IMI e o IMT. Estes dois impostos, que substituíram, respectivamente, a Contribuição Autárquica e o Imposto Municipal de Sisa tiveram como principal mérito o estabelecimento de critérios objectivos para a determinação do valor patrimonial dos imóveis. No entanto, as filosofias de tributação são exactamente idênticas às dos impostos que revogaram, tendo unicamente ultrapassado o ónus da existência do Código das Avaliações, que foi superado através do estabelecimento de indicadores objectivos de avaliação. Também no campo da tributação da propriedade imobiliária a tentação do legislador na utilização de indicadores de normalidade superou qualquer possibilidade de determinação real e efectiva do valor dos bens.

Todas as restantes alterações ao nível da estrutura dos dois impostos são meramente cosméticas, não influenciando significativamente o sistema de tributação.

Poderá, pois, concluir-se que de uma perspectiva qualificativa, o IMI e o IMT não são mais do que a CA e o Imposto Municipal de Sisa com uma nova roupagem. Todos os ajustamentos efectuados tiveram como objectivo a solução da questão socialmente mais dramática: a injustiça contributiva. As fontes de receita foram re-localizadas. Os imóveis mais antigos sofreram um aumento de tributação em IMI, e os imóveis mais recentes beneficiaram de uma redução; as taxas de IMT são mais reduzidas que as da Sisa, porém, a matéria colectável alvo de tributação é superior. Toda a alteração legislativa, que se dominou de Reforma da Tributação do Património, centrou-se unicamente numa vertente: a redistribuição dos encargos tributários, numa óptica puramente reditícia, favorecendo os prédios recentes à custa dos prédios mais antigos.

As insuficiências do Imposto Municipal sobre Imóveis e do Imposto Municipal sobre as Transmissões

Não tendo ocorrido qualquer alteração radical no sistema tributário relativo à propriedade imobiliária, mas unicamente uma redistribuição da carga tributária ao nível do IMI entre proprietários dos imóveis mais antigos e proprietários dos imóveis mais recentes, a verdade é que o sistema mantém os padrões genéticos de ineficiência. Aliás, e atendendo à evolução da receita anual deste imposto (crescimento médio de 15 por cento ao ano) facilmente se poderá antever uma nova (mini)reforma tendo em vista a atenuação do agravamento exponencial da carga tributária a este efeito.

As razões para este crescimento de receita são bastante evidentes. As cláusulas de salvaguarda existentes no novo regime têm vindo a sofrer uma sucessiva atenuação com o decorrer dos anos, quer revistam uma natureza especial (cfr. avaliação progressiva de acordo com as regras do CIMI de prédios já inscritos na matriz aquan-



do da primeira transmissão após a entrada em vigor do novo regime – artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro –; actualização progressiva do valor patrimonial tributário dos prédios urbanos não arrendados com base em coeficientes de desvalorização da moeda - artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro –; regime transitório de actualização progressiva dos prédios arrendados com base na capitalização da renda anual - artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro –), uma natureza geral (cfr. regime geral de salvaguarda – artigo - artigo 25.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro –), ou uma natureza estrutural (cfr. isenção temporária de IMI – artigo 42.º do EBF).

Além das críticas naturais decorrentes da adopção de métodos de avaliação totalmente distintos para situações idênticas, é de salientar a inevitável alteração, a ocorrer num curto prazo, dos padrões de tributação estática do imobiliário sob pena de grave contestação social.

No entanto, este é um simples aspecto das insuficiências do IMI. Mais grave é a sua própria filosofia de tributação.

A este respeito poder-se-ia optar por uma de três vias: I) a via do valor especulativo ou de mercado; II) a via da equivalência ou do benefício; III) a via do valor de base territorial.

O IMI, e conseqüentemente o IMT, optaram indiscutivelmente pela primeira via, e, nestas circunstâncias, cometem o mesmo erro que já havia sido cometido aquando da Contribuição Autárquica e do Imposto Municipal de Sisa. No entanto, esta opção não é de estranhar já que é aquela que é mais útil para as verdadeiras prioridades do Estado e da Administração Fiscal: os impostos sobre o rendimento.

De facto, e nos termos previstos no seu regime legal, o valor patrimonial tributário dos prédios é determinado com base numa avaliação. Essa avaliação, de acordo com a filosofia de base, deverá aproximar-se do “valor de mercado”. Porém, face às especiais características da propriedade imobiliária, a definição do método de avaliação não constitui uma tarefa fácil.

E é nesse âmbito que devemos entender o mito sebastiânico em que se traduz o Código das Avaliações, muito esperado mas nunca chegado. As especialidades do mercado da propriedade imobiliária tornam quase impossível a determinação de um va-

lor de mercado que não resulte do próprio encontro da oferta e procura nesse mesmo mercado.

Não é por acaso que a doutrina tem discutido intensamente os termos que deverão definir o valor da propriedade imobiliária⁽⁴⁾. Desde Ricardo, com a introdução do conceito de renda diferencial para a definição do valor da propriedade agrícola⁽⁵⁾, a Walras, com a indexação do preço da propriedade fundiária da renda que ela proporciona e do ritmo previsional do seu crescimento em comparação com o rendimento do capital financeiro⁽⁶⁾, a Hotteling, segundo o qual o preço dos recursos naturais não-renováveis tende a variar proporcionalmente à taxa de juro real, dado que o seu preço presente não é mais do que a representação presente do preço futuro esperado desses recursos em períodos subsequentes⁽⁷⁾, a Marshall, para quem o valor do solo urbano incorporava um custo de oportunidade decorrente da sua utilização agrícola, sendo que o valor da localização, que se adiciona ao valor agrícola decorreria da disposição em pagar por parte dos utilizadores finais, expresso num leilão de potenciais compradores do qual emerge o preço do solo urbano⁽⁸⁾, que múltiplos autores têm discutido, de forma alargada e séria esta questão, que como se vê, é de difícil solução.

É neste complexo enquadramento que deverão ser entendidos os métodos empíricos de avaliação da propriedade imobiliária. Esses critérios visam a atenuação da dimensão genérica do valor da propriedade, necessariamente abstracto, através da utilização de indicadores concretos que permitam uma simulação de um valor de mercado de uma dada propriedade. Neste âmbito, poderão ser identificados três critérios básicos para a avaliação dos prédios urbanos⁽⁹⁾: I) o critério do valor intrínseco, ou do valor de reposição ou de substituição; II) o critério do valor de mercado e III) o critério do rendimento.

Estes critérios comungam de uma particularidade: todos assentam explicitamente em metodologias indirectas de avaliação reconhecendo a impossibilidade de determinação directa do valor da propriedade.

Assim, o primeiro critério, do valor intrínseco ou do valor de reposição ou de substituição, assenta, como a própria designação o indicia, na avaliação do imóvel segundo o seu custo actualizado, determinado através da orçamentação de uma fictícia reposição ou da construção de imóvel semelhante (custo de

construção actual reduzido de um coeficiente de depreciação natural tendo em vista simular a degradação física e funcional do imóvel), adicionado do valor do terreno fundiário. Ora, este critério é manifestamente insuficiente já que não contempla eventuais variações na tipologia da ocupação fundiária (e se o contemplar torna-se totalmente incapaz de ser gerido já que variará radicalmente em função da ocupação económica). De facto, esquece o desenvolvimento tecnológico bem como as alterações nas tendências de mercado e das vinculações sociais da propriedade. A sua dimensão é, portanto, meramente contabilística, esquecendo as variações temporais do ciclo da procura.

O segundo critério, tal como se refere na sua designação «de mercado», assenta num método comparativo tomando em consideração imóveis semelhantes num mesmo suporte territorial e em idênticas condições de mercado. Ora, face à inevitável especificidade da propriedade imobiliária, torna-se muito difícil descortinar imóveis semelhantes, ainda mais quando foram adquiridos em períodos temporais distintos e em condições de conjuntura económica diversas. Por outro lado, importa nunca esquecer que o «mercado» depende do encontro da oferta e da procura, devendo ser de afastar todas as pseudo-análises que se baseiam unicamente em dados recolhidos do lado da oferta (facilmente perceptíveis por via de uma consulta na Internet nos serviços de mediação), e que, obviamente, são insuficientes dado que não contemplam a apreciação dos agentes do lado da procura⁽¹⁰⁾. Finalmente, deverão ser afastadas quaisquer ilusões de objectividade já que a transposição dos valores de transacção para critérios unitários (valor metro quadrado) depende totalmente do perfil do avaliador.

Finalmente, o terceiro método, denominado método do rendimento, baseia-se na determinação do valor do imóvel através da actualização (capitalização) do rendimento gerado ou a gerar por esse imóvel, na perspectiva de um mercado do arrendamento (livre e funcional). Não existindo esse mercado, o método torna-se inaplicável já que se torna extremamente difícil a fixação de uma taxa de capitalização que reflecta convenientemente o custo de oportunidade do capital e o risco para o imóvel em questão⁽¹¹⁾.

Por conseguinte, e por melhores metodologias de avaliação que se adoptem, o valor de mercado é aquele que for alcançado no mercado em concreto. Tudo o resto são meras projecções de valor, suficientes para a orientação do mercado mas nunca para o substituir. Os gostos subjecti-

vos, o conteúdo finito dos bens imobiliários, a definição jurídica dos direitos inerentes à propriedade concreta, as opções de base à realização do investimento (rendimento ou fruição própria), os critérios de micro-localização (e.g. custos de promoção imobiliária – características do solo e subsolo, a dimensão a forma, a topografia, o declive, a inserção fundiária no tecido urbano local – características do produto final – conforto, vistas, exposição solar, tipologias, envolvente próxima – e o risco do investimento – estado de conservação, imagem, risco de reabilitação ou construção nova), os critérios de macro-localização (características intrínsecas da zona envolvente – qualidade ambiental, qualidade e quantidade dos equipamentos urbanos envolventes de suporte à propriedade imobiliária, acessibilidades -, direitos de construção), a fertilidade dos solos e o tipo de clima sem esquecer o ambiente de evolução geral (e.g. fluxos demográficos, ciclo económico, taxas de juro, eficiência administrativa), são alguns dos constrangimentos que dificultam a realização de uma ponderação de valor do bem imóvel, urbano ou rústico.

Ora, o conceito de Valor Patrimonial Tributário previsto no artigo 38.º do CIMI parece esquecer toda esta problemática e vem determinar autoritariamente o valor fiscal do imóvel. Essa determinação é efectuada tomando como base uma série de índices que, pretensamente, visam aproximar o VPT do valor de mercado.

Esta tentativa de objectivação absoluta do valor da propriedade tem de ser apreendida de forma ponderada. Nunca se poderá ter a pretensão de prossecução do real valor de mercado de um imóvel por via de uma fórmula, necessariamente genérica e abstracta, ainda mais quando:

- o valor de base dos prédios edificados é de aplicação nacional e a todo o tipo de edificações, esquecendo a diferente qualidade construtiva bem como as inevitáveis diferenças entre obras novas ou reabilitação, construção urbana ou em zonas rurais, etc;
- os critérios de áreas dos prédios não correspondem à tipologia arquitectónica ou de engenharia, e ignora os critérios de micro-localização do edifício;
- o coeficiente de afectação não distingue os vários ramos de actividade económica susceptíveis de desenvolvimento dentro dos grandes tipos aí previstos;
- o coeficiente de localização, que deveria ter uma lógica nacional passou a ter uma lógica municipal, o que o torna totalmente desrazoável;

- o coeficiente de qualidade e conforto é redundante;

- o coeficiente de vetustez assenta numa base de antiguidade, favorecendo os imóveis mais antigos, quando deveria assentar numa base de conservação, desincentivando a detenção de imóveis em mau estado.

Afastando qualquer pretensão de competência teórica, insusceptível de prossecução por via legislativa, o que o legislador pretendeu com a aprovação da fórmula de VPT constante do IMI foi a redistribuição dos encargos fiscais entre os prédios novos e os prédios antigos. De facto, e uma vez que as isenções de Contribuição Autárquica se encontravam perto do *terminus*, tornou-se essencial proceder a uma divisão da receita proveniente da tributação estática da propriedade por todos os proprietários. Daí a lógica de neutralidade da receita propalada no momento da alteração legislativa, e sucessivamente atenuada com a queda das cláusulas de salvaguarda. Simultaneamente, e juntando o útil ao agradável, o legislador dotou-se de um critério indirecto de determinação do valor dos proveitos para efeitos do Imposto sobre o Rendimento. No entanto, nessa sede, foi mais cauteloso, permitindo que o sujeito passivo vendedor possa elidir a presunção de VPT (cfr. artigo 129.º do CIRC), devendo exigir-se o mesmo tratamento, sob pena de inconstitucionalidade, para o IMI e o IMT já que revestindo o VPT a natureza de presunção, essa terá sempre de ser elidível, salvaguardando-se assim o princípio da legalidade e da igualdade fiscal, este último na óptica da capacidade contributiva abstracta. Inversamente, também a coerência do sistema fiscal ficará em causa já que existirá um valor fiscal diferenciado para o adquirente (IMI, IMT e IR) e para o alienante (IRC), o que é insustentável. No respeitante ao IMT, sucessor inolvidável do Imposto Municipal de Sisa, deve referir-se que os elementos de irracionalidade então existentes mantêm-se actualmente em toda a sua plenitude. Efectivamente, a viscosidade do mercado imobiliário não permite a introdução de elementos distorcivos adicionais no processo decisório. A mobilidade dos factores, essencial para uma concorrência que se pretende perfeita, ou aproximada, é liminarmente prejudicada por um encargo adicional criador de uma sobrecarga tributária excessiva (*excess burden*) e de perdas absolutas de bem-estar (*deadweight losses*). Esta perda de eficiência geral é agravada pela distorção que

ocorre ao nível do tratamento em IVA. Gerando-se uma isenção incompleta, a propensão para a fraude é inevitável. Nesta óptica, um imposto sobre transacções imobiliárias deveria assentar nas regras do IVA e, no limite, consistir num imposto de registo como é o Imposto do Selo.

Para agravar a situação, o novo IMT é muito mais do que um imposto sobre as transmissões do património imobiliário. Ao invés, e se analisarmos atentamente o âmbito de incidência objectiva do imposto, verificamos que a tributação das transmissões imobiliárias são quase uma excepção na definição material de tributação. Assim, o IMT é um repositório casuístico de situações de tributação, anteriormente controvertidas, e que a administração fiscal entendeu consolidar (a seu favor) no texto legal. Vejamos:

Conforme se refere no n.º 2 do artigo 2.º do CIMT, integram, ainda, o conceito de transmissão de bens imóveis:

- I) as promessas de aquisição e de alienação, logo que verificada a tradição para o promitente adquirente, ou quando este esteja usufruindo os bens (quanto a este aspecto nada haverá a considerar dado que o legislador adopta um conceito material de transmissão);
- II) o arrendamento com a cláusula de que os bens arrendados se tornam propriedade do arrendatário depois de satisfeitas todas as rendas acordadas (esta situação é um pouco mais duvidosa uma vez que o contrato de arrendamento é distinto do contrato de compra e venda de imóveis sendo que, nestas condições, o proprietário se encontra limitado no seu direito de disposição do imóvel, nomeadamente para a constituição de garantias reais);
- III) os arrendamentos ou subarrendamentos a longo prazo, considerando-se como tais os que devam durar mais de 30 anos, quer a duração seja estabelecida no início do contrato quer resulte de prorrogação, durante a sua vigência, por acordo expresso dos interessados, e ainda que seja diferente o senhorio, a renda ou outras cláusulas contratuais (encontramos neste caso uma primeira tributação de simples operações jurídicas, susceptíveis de serem consideradas inconstitucionais por violação do princípio da capacidade contributiva, penalizando desproporcionadamente situações estáveis de arrendamento que nada têm em comum com o contrato de

compra e venda, sendo ainda altamente discutível o tratamento das prorrogações);

- IV) a aquisição de partes sociais ou de quotas nas sociedades em nome colectivo, em comandita simples ou por quotas, quando tais sociedades possuam bens imóveis, e quando por aquela aquisição, por amortização ou quaisquer outros factos, algum dos sócios fique a dispor de, pelo menos, 75 por cento do capital social, ou o número de sócios se reduza a dois, sendo marido e mulher, casados no regime de comunhão geral de bens ou de adquiridos (esta norma visa clarificar uma situação anteriormente controvertida em sede de planeamento fiscal. No entanto, esquece um factor, a passagem dos imóveis para as sociedades em causa implicam já uma tributação em IMT – quer por via da transmissão simples quer por via da concretização de capital social –, sendo este um momento duplicado de tributação; por outro lado, é extremamente criticável, e provavelmente violador do princípio da igualdade fiscal o facto das sociedades anónimas terem sido “esquecidas” pelo legislador).

No entanto, e ainda não satisfeito com o âmbito de incidência alargado, o n.º 3 do artigo 2.º vem ainda a referir que há também lugar a transmissão onerosa para efeitos do n.º 1 na outorga dos seguintes actos ou contratos:

- I) Celebração de contrato-promessa de aquisição e alienação de bens imóveis em que seja clausulado no contrato ou, posteriormente, que o promitente adquirente pode ceder a sua posição contratual a terceiro;
- II) Cessão da posição contratual no exercício do direito conferido por contrato-promessa referido na alínea anterior;
- III) Outorga de procuração que confira poderes de alienação de bem imóvel ou de partes sociais a que se refere a alínea d) do n.º 2 em que, por renúncia ao direito de revogação ou cláusula de natureza semelhante, o representado deixe de poder revogar a procuração;
- IV) Outorga de instrumento com substabelecimento de procuração com os poderes e efeitos previstos na alínea anterior;
- V) Cedência de posição contratual ou ajuste de revenda, por parte do promitente adquirente num contrato-promessa de aquisição e alienação, vindo o contrato definitivo a ser celebrado entre o primitivo promitente alienante e o terceiro.

Ora, todas estas situações configuram a tributação de verdadeiras operações jurídicas sem qualquer fundamento económico. Efectivamente, e só para

nos limitarmos à primeira alínea, assistimos a uma restrição desproporcionada de uma prática negocial essencial para a promoção do investimento imobiliário e que tem como único fundamento a «limitação da especulação imobiliária» e «o controlo das mais-valias realizadas nestas operações.» Ora, o que se tributa aqui é precisamente a não transmissão imobiliária mas unicamente determinadas operações geradoras de rendimento e que, isso sim, deveriam ser tributadas na sua sede própria, o IRS ou o IRC, e nunca em sede de IMT, proporcionando um situação susceptível de desvalorização constitucional por violação do princípio da unicidade do imposto sobre o rendimento. Efectivamente, é altamente criticável que o legislador manipule um imposto para evitar a fraude e a evasão fiscal num outro imposto totalmente distinto. A efectuar-se um qualquer controlo adicional, esse deveria ser efectuado na origem do problema e não num imposto desconexo. No entanto, este é mais um exemplo de instrumentalização dos impostos sobre o património em benefício dos impostos sobre o rendimento.

Assim, não é de estranhar que, neste desvario dogmático, o legislador se esqueça de tributar o que é realmente essencial, ou seja, o valor efectivo da transmissão. Assim, no n.º 1 do artigo 12.º do CIMT, refere-se que «o IMT incidirá sobre o valor constante do acto ou do contrato ou sobre o valor patrimonial tributário dos imóveis, consoante o que for maior.» Então, e o valor real da transmissão? De facto, o legislador, com a sua preocupação de regulação administrativa do valor patrimonial tributário vem esquecer o essencial que é precisamente o valor de mercado da transmissão. E, também aqui, a única forma de explicarmos esta *administrativização* do valor patrimonial passa pela consciência de que o único fundamento para a existência do VPT é o de constituir um critério de determinação indirecta da matéria colectável para o IRS e para o IRC.

No entanto, as relações entre o sistema tributário⁽¹²⁾ e a actividade urbanística⁽¹³⁾ excedem a dimensão puramente reditícia. Uma política urbanística equilibrada e justa depende de uma infra-estrutura financeira eficiente e equitativa. Sem recursos financeiros públicos não se torna possível o desenvolvimento urbanístico das colectividades; sem uma tributação do património imobiliário equitativa acentuar-se-ão as desigualdades sociais; sem a redistribuição equitativa dos custos e dos benefícios dos instrumentos de planeamento entre os particulares afectados, uma política urbanística será

inevitavelmente injusta e propiciadora de actividades especulativas; sem uma redistribuição perequativa dos encargos resultantes da existência de áreas de reserva ou de protecção situadas em determinadas áreas territoriais entre todos os municípios acentuar-se-ão as assimetrias regionais, colocando-se em causa a coesão sócio-económica no território nacional.

O urbanismo tem, pois, uma vertente financeira importante, que não pode ser ignorada nem analisada parcial ou sectorialmente.

A aprovação do IMI e do IMT deverá ser tomada como uma simples parcela (inacabada) de um edifício em construção. E, note-se, o legislador fiscal não é livre nas opções a tomar. O mercado urbanístico é fértil em incapacidades genéticas, nomeadamente ao nível das exterioridades, competindo ao decisor financeiro a sua correcção. Por outro lado, as limitações administrativas podem ser fonte de entorses ao mercado que, no caso de não serem devidamente compensadas, poderão gerar injustiças redistributivas, sobrecarga urba-

nística e propensão para o desenvolvimento de actividades especulativas.

Não se poderá esquecer, ainda, que existe toda uma multiplicidade de tributos susceptíveis de aplicação à actividade urbanística e que têm sido totalmente ignorados quer pela doutrina quer pelas instâncias políticas. É o caso das diversas taxas de urbanização e de contribuição para a construção de infra-estruturas urbanísticas e das diversas contribuições especiais vigentes.

São todos estes tributos, que conjugadamente com a tributação dos rendimentos do património imobiliário em sede de Impostos sobre o Rendimento, constituem o sistema tributário aplicável à actividade urbanística e cuja importância em muito transcende a das receitas. Existe toda uma lógica de tributação que permite a sua conciliação na construção de um sistema urbanístico eficiente, visando o bem-estar social e que não pode, nem deve, ser esquecida. ■

(Texto recebido pela CTOC em Maio de 2007)

(¹) Cfr., relativamente à evolução dos impostos sobre a propriedade fundiária, consultar Relatório da Comissão de Estudo para a Tributação da Terra e dos seus Rendimentos, coordenado pelo Prof. Doutor Pedro Soares Martinez, in *Ciência e Técnica Fiscal*, n.º 397, Janeiro-Março 2000, págs. 168 a 185. Cfr., igualmente, António de Sousa Franco, "Fiscalidade", in *Dicionário Ilustrado da História de Portugal*, edições Alfa, Lisboa, 1996, págs. 255 a 261.

(²) Chegou a existir uma autorização legislativa para a aprovação do Código das Avaliações na Lei n.º 2/92, de 9 de Março (LOE/1992). Essa autorização foi, no entanto, julgada inconstitucional por no preceito em causa se não determinar o sentido da autorização (cfr. acórdão do Tribunal Constitucional publicado no Diário da República, 1.ª Série A, de 26 de Janeiro de 2003).

(³) Cfr. Relatório da Comissão de Estudo para a Tributação da Terra e dos seus Rendimentos, cit., pág. 192.

(⁴) Para uma síntese cfr. João Manuel Carvalho, *Planeamento Urbano e Valor Imobiliário*, Principia, 2005, págs. 42 a 47

(⁵) Cfr. David Ricardo, *On the Principles of Political Economy and Taxation*, Cambridge University Press, 1962 (1.ª edição 1817).

(⁶) Cfr. Léon Walras, *Théorie Mathématique du Prix des Terres et de Leur Achat par L'État*, Mémoire à la Société Vaudoise des Sciences Naturelles, Lausanne, 1880.

(⁷) Cfr. Harold Hotelling, *The Economics of Exhaustible Resources*, *Journal of Political Economy*, 39,2, 1931, págs.137 a 175.

(⁸) Cfr. Alfred Marshall, *Principles of Economics*, London, Macmillan, 1890.

(⁹) Para os prédios rústicos poderão ser desenvolvidos os seguintes métodos de avaliação: I) método sintético ou directo, que assenta na determinação por analogia do valor considerado significativo e representativo de um bem fundiário no mercado, e que depende da recolha sistemática dos valores das transacções efectuadas e na identificação de valores estatísticos correspondentes aos grandes grupos de casos representativos; II) o método analítico ou indirecto, que consiste num método de rendimento ou de capitalização, decorrente dos rendimentos líquidos que se estima poder vir a ser gerados no futuro. Cfr. Sidónio Pardal e Vítor Oliveira, *O Mercado e os Valores do Imobiliário*, in *Normas Urbanísticas*, IV, UTL-DGOTDU, 2000, pág. 69.

(¹⁰) João Carvalho refere ainda o método do valor residual da propriedade, que assenta «na comparação directa dos valores para os produtos finais relevantes, sendo que se está a avaliar uma propriedade onde estes não existem ainda, mas onde se admite que possam vir a existir», (in ob. cit., pág. 55). Este critério pode ser utilizado para a avaliação de solos fundiários susceptíveis de desenvolvimento futuro. O montante dependerá do resultado da análise na óptica dos fluxos de caixa descontados.

(¹¹) Apesar de tudo, era este o método adoptado no Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e as Doações que vigorou até 2003.

(¹²) Adopta-se, pois, um conceito amplo de tributação, englobando-se no objecto do presente texto os impostos, as contribuições especiais e as taxas.

(¹³) Seguindo a classificação avançada por Fernando Alves Correia (in *O Plano Urbanístico e o Princípio da Igualdade*, Almedina, Coimbra, 1989, págs. 51 e segs.), que distingue três grandes domínios de urbanismo, a saber: o domínio do ordenamento e do planeamento urbanístico, o domínio do uso e ocupação dos solos urbanos e o domínio da construção de edifícios ou da edificação, adopta-se a sua concepção mais lata pois é a única que permite a integração total das problemáticas envolvidas.