



JORNADAS AUTARQUICAS 2015

6 JUNHO | ENTRONCAMENTO

+ DEMOCRACIA LOCAL  
CONTRA A AUSTRERIDADE

## As Receitas Tributárias das Autarquias Locais – os Impostos, em particular

### 0 – Razão de ordem

O presente texto destina-se a servir de suporte a intervenção nas Jornadas Autárquicas promovidas pelo Bloco de Esquerda a 6 de Junho de 2015 no Entroncamento. Sendo o seu propósito inicialmente mais amplo, a falta de tempo levou à produção de um documento menos extenso, ficando de fora a referência ao regime das Taxas e das Tarifas (ou Preços), cuja importância não se olvida.

Optou-se por tratar apenas os Impostos Municipais, ainda que sem o devido desenvolvimento dogmático, cuja concretização, a par do tratamento do regime das taxas e tarifas fica desde já prometido.

Apesar das suas manifestas e confessadas imperfeições e insuficiências, o presente texto pretende dar uma base teórica na abordagem do exercício de poderes tributários pelas autarquias locais, em especial pelos municípios, no âmbito dos impostos, dando pistas para o tratamento e abordagem destas matérias nos órgãos das autarquias locais.

O crescente peso e impacto da fiscalidade local nos contribuintes, aconselha a um cada vez maior cuidado dos eleitos locais nos respectivos processos decisórios, propondo-se este texto a dar arrimo às actuações dos eleitos locais do Bloco de Esquerda.

### 1 – A Autonomia Financeira das Autarquias Locais e o exercício de poderes tributários

As autarquias locais gozam de autonomia financeira e patrimonial, sendo por isso dotadas de receitas e património próprios (artigo 238.º da Constituição da República Portuguesa).

As receitas próprias das autarquias locais incluem as que resultam da administração e disposição do seu património e utilização dos seus serviços (artigo 238.º, n.º 3 da Constituição da República Portuguesa).

As autarquias locais podem ainda dispor de poderes tributários, nos termos da lei (artigo 238.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa).

Por tributo deve entender-se uma prestação coactiva em favor de uma entidade pública com finalidades financeiras, isto é com a finalidade de garantir meios para satisfazer necessidades colectivas.

O carácter coactivo do tributo implica que este seja criado por acto normativo (Lei, Decreto-Lei ou Regulamento Administrativo), e nunca por acto privatístico de vontade, devendo a sua liquidação, isto é a determinação do montante devido ser definida por acto administrativo no estrito quadro das normas que criam o tributo.

### 2 – Tributos

#### 2.1 – Tipos de Tributos

Em Portugal os tributos compreendem os impostos, as taxas e as contribuições especiais (artigo 3.º, n.º 2 da Lei Geral Tributária).

Os impostos são tributos que se destinam a assegurar meios para satisfazer as necessidades colectivas, sendo unilaterais, isto é não pressupondo uma contraprestação específica aos sujeitos passivos, assentando essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património (artigo 4.º, n.º 1 da Lei Geral Tributária).

As taxas são tributos bilaterais e sinalagmáticos, implicando uma contraprestação pública ao seu pagamento, assente na prestação de um serviço, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento de particulares (artigo 4.º, n.º 2 da Lei Geral Tributária).

As contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são consideradas impostos (artigo 4.º, n.º 3 da Lei Geral Tributária). Aqui, pese embora haver uma bilateralidade, esta não é individualizável pelos sujeitos passivos.

## **2.2 – Os Impostos Locais**

### **2.2.1 – O IMI**

O Imposto Municipal sobre Imóveis é um imposto sobre o património, cuja incidência é o calor patrimonial tributável dos imóveis (artigo 1.º do Código do IMI).

#### **2.2.2.1 – IMI sobre prédios rústicos**

O IMI relativo aos prédios rústicos é liquidado com a taxa anual de 0,8% do valor patrimonial tributário dos imóveis (artigo 112.º, n.º 1, alínea a) do Código do IMI), podendo esta taxa ser majorada até ao dobro, com uma colecta mínima de € 20, para os prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono (artigo 112.º, n.º 9 do Código do IMI). A definição de prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono encontra-se feita no artigo 112.º, n.º 10 do Código do IMI.

Para o efeito compete à Assembleia Municipal deliberar sobre a majoração da taxa (artigo 112.º, n.º 1, alínea a) do Código do IMI) e aos Municípios procederem ao levantamento dos prédios rústicos com áreas florestais em situação de abandono e à identificação dos respectivos proprietários, até 30 de Março de cada ano, para posterior comunicação à Autoridade Tributária (artigo 112.º, n.º 11 do Código do IMI).

Estas competências dos órgãos do Município causam alguma perplexidade quando a receita de IMI sobre os prédios rústicos é receita exclusiva das freguesias (artigo 23.º, n.º 1, alínea a) da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro), o que se deve a uma alteração superveniente à aprovação do Código do IMI da titularidade desta receita, pelo que as competências tributárias sobre a mesma deveriam transitar para as freguesias.

#### **2.2.2.2 – IMI sobre os prédios urbanos**

O IMI relativo aos prédios urbanos é liquidado com a taxa anual de 0,3% a 0,5% do valor patrimonial tributário dos imóveis (artigo 112.º, n.º 1, alínea c) do Código do IMI). Compete às Assembleias Municipais a determinação da taxa aplicável, dentro deste intervalo de valores (artigo 112.º, n.º 5 do Código do IMI).

Esta taxa é elevada ao triplo para os prédios devolutos há mais de um ano e aos prédios em ruínas (artigo 112.º, n.º 3 do Código do IMI). A definição de prédios devolutos ou em ruínas é feita nos termos de legislação própria, sendo para os prédios devolutos o regime previsto no Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de Agosto.

As Câmaras Municipais deverão, para o efeito, elaborar as listas de prédios devolutos há mais de um ano e de prédios em ruínas, que deverão remeter à Autoridade Tributária e Aduaneira até 30 de Novembro de cada ano (artigo 112.º, n.º 16 do Código do IMI).

É importante que as Assembleias Municipais insistam com as Câmaras Municipais para a elaboração destas listas, tendo em conta que as mesmas permitem atingir objectivos extrafiscais no âmbito da oferta de habitação nos mercados, combatendo a especulação imobiliária e afirmando a função social da propriedade.

As taxas de IMI sobre prédios urbanos podem ainda ser diferenciadas, por deliberação da Assembleia Municipal, nos seguintes termos:

- (i) Definindo áreas territoriais, correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias, que sejam objecto de operações de reabilitação urbana ou combate à desertificação, e majorar ou minorar até 30% a taxa que vigorar para o ano a que respeita o imposto (artigo 112.º, n.º 6 do Código do IMI);
- (ii) Definindo áreas territoriais correspondentes a freguesias ou zonas delimitadas de freguesias e fixar uma redução até 20% da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto a aplicar aos prédios urbanos arrendados, que pode ser cumulativa com a anteriormente referida (artigo 112.º, n.º 7 do Código do IMI);
- (iii) Majorando até 30% a taxa aplicável a prédios urbanos degradados, considerando-se como tais os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens (artigo 112.º, n.º 8 do Código do IMI);
- (iv) Fixando uma redução até 50 % da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto a aplicar aos prédios classificados como de interesse público, de valor municipal ou património cultural, nos termos da respectiva legislação em vigor, desde que estes prédios não se encontrem abrangidos pela alínea n) do n.º 1 do artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (artigo 112.º, n.º 12 do Código do IMI);
- (v) Nos casos de imóvel destinado a habitação própria e permanente coincidente com o domicílio fiscal do proprietário, podem fixar uma redução da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto, atendendo ao número de dependentes que, nos termos do previsto no artigo 13.º do Código do IRS, compõem o agregado familiar do proprietário a 31 de Dezembro, taxa que se fixará em 10% com um dependente a cargo, em 15% com dois dependentes a cargo e 20% com três ou mais dependentes a cargo (artigo 112.º, n.º 13 do Código do IMI).

Como vimos, há um sem número de opções a considerar na fixação da taxa de IMI nos prédios urbanos, opções que podem e devem ser equacionadas no exercício do mandato autárquico.

O Bloco de Esquerda tem-se vindo a bater pela aplicação de uma taxa reduzida de IMI para prédios destinados à habitação própria e permanente dos agregados familiares, afastando-se da solução adoptada por proposta do PPD/PSD e do CDS-PP para uma taxa especial em função apenas do número de dependentes do agregado familiar.

Se esta medida pode ter interesse como estímulo à natalidade e apoio às famílias numerosas, deve ser tido em conta que mantém em muitos casos a injustiça da tributação da habitação própria e permanente, visto que ela deve ser diferenciada independentemente do número de dependentes a cargo do agregado familiar. Esta taxa especial deve existir considerando o Direito à Habitação previsto no artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa. Tanto mais que está expressamente prevista a possibilidade de minoração de IMI nos prédios urbanos arrendados (artigo 112.º, n.º 7 do Código do IMI).

Trata-se de uma gritante desconsideração do Direito à Habitação face aos beneficiários de rendimentos de capital, facto ainda agravado pelo regime de isenções previstas no Estatuto dos Benefícios Fiscais (veja-se a minha opinião expressa em <http://www.esquerda.net/opiniao/o-governo-e-maioria-ou-o-robin-dos-bosques-ao-contrario-em-particular-no-imi/36548> , onde se encontra ainda o acesso às recentes iniciativas legislativas do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda sobre esta matéria).

### **2.3 – IMT**

O IMT, que sucedeu à SISA, é um imposto devido pelas transacções de imóveis, cuja receita reverte a favor dos Municípios, não dispondo os Municípios de quaisquer poderes tributários na fixação das respectivas taxas.

O Governo propôs, aprovando tal proposta a maioria parlamentar, o fim do IMT, o Imposto Municipal de Transacções de Imóveis, que tributava as alienações de imóveis (ver artigo 81.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro).

Esta é uma opção criticável, tanto mais que é tomada tendo em conta o aumento da receita de IMI. Significa isto que mais uma vez serão os mesmos a suportar a carga fiscal: ao passo que quem tem propriedade de forma perene suporta o aumento do IMI, os que se dedicam à compra e venda de Imóveis libertam-se do IMT.

Facto tanto mais grave quanto o IMT já previa isenções substanciais para a aquisição de imóveis destinados a habitação própria e permanente ou, em menor montante, destinadas a habitação. São, sem sombra de dúvida, beneficiados os especuladores imobiliários e privados os órgãos do Município de uma política mais leve em matéria de taxas de IMI.

## **2.4 – Imposto Único de Circulação**

O Imposto Único de Circulação, cuja incidência é a propriedade de veículos automóveis, constitui parcialmente receita dos Municípios (artigo 3.º do Código do IUC), não dispondo os Municípios de quaisquer poderes tributários na fixação das respectivas taxas.

## **2.5 – Derrama**

A Derrama é um imposto local que incide sobre o lucro tributável sujeito e não isento de IRC. Trata-se pois de um imposto sobre o lucro das actividades de natureza comercial, industrial ou agrícola (artigo 18.º, n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro).

Como as empresas podem desenvolver actividade em mais que um Município, a derrama é confinada em cada município à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que exerçam, a título principal, uma actividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território (artigo 18.º, n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro).

O critério de repartição do lucro tributável relativamente a cada município é, sempre que os sujeitos passivos tenham estabelecimentos estáveis ou representações locais em mais de um município e matéria colectável superior a (euro) 50 000 o lucro tributável imputável à circunscrição de cada município, determinado pela proporção entre os gastos com a massa salarial correspondente aos estabelecimentos que o sujeito passivo nele possua e a correspondente à totalidade dos seus estabelecimentos situados em território nacional (artigo 18.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro).

Nos termos do artigo 18.º, n.º 3 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, quando o volume de negócios de um sujeito passivo resulte em mais de 50 % da exploração de recursos naturais ou do tratamento de resíduos, podem os municípios interessados propor fundamentadamente à Autoridade Tributária a fixação de uma fórmula de repartição de derrama, o que ganha especial relevo em explorações de recursos naturais que tenham pouca mão-de-obra nos municípios em que se desenvolva a actividade (produção de energia eléctrica, por exemplo).

É importante que, onde se verifiquem estas circunstâncias, que os eleitos locais alertem para esta solução.

Por último, permite-se o lançamento de uma taxa reduzida de derrama para os sujeitos passivos com um volume de negócios no ano anterior que não ultrapasse (euro) 150 000 (artigo 18.º, n.º 10 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro), medida com significativo impacto em actividades como a restauração, o artesanato e as pequenas explorações agrícolas.

## **2.6 – Participação variável no IRS**

Pese embora a participação variável dos Municípios no IRS não ser considerada um imposto local, as deliberações dos órgãos dos Municípios nesta matéria constituem o exercício de verdadeiros poderes tributários, na medida em que podem permitir uma redução do montante pago em IRS pelos munícipes, sendo essa redução considerada dedução à colecta dos sujeitos passivos (artigo 22.º, n.º 4 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro).

O artigo 22.º, n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro estabelece que os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5 % no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respectiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respectiva colecta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS, deduzido do montante afecto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional nos termos do n.º 2 do artigo 69.º.

Esta participação, bem como a fixação da respectiva percentagem, tem de ser efectuada mediante deliberação da Assembleia Municipal e tempestivamente comunicada à Autoridade Tributária, nos termos do artigo 22.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

Apesar de em muitas situações ser atraente o apelo à baixa do IRS suportado por esta via, a verdade é que esta medida distorce a progressividade do IRS, beneficiando em maior medida os titulares de rendimentos mais elevados.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, atento a esta matéria, propôs que a participação variável dos municípios no IRS pudesse ter em conta a progressividade do Imposto, com percentagens variáveis em função dos rendimentos dos sujeitos passivos (ver Projecto de Lei n.º 351/XII, que contou com os votos contra do PPD/PSD, CDS-PP e PS e as abstenções do PCP e do PEV).

Esta distorção à progressividade do imposto deve ser tida em conta na avaliação pelos eleitos locais das propostas nesta matéria.

### **3 - Os benefícios e isenções fiscais**

Compete à Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, pronunciar-se, no prazo legal, sobre o reconhecimento pelo Governo de benefícios fiscais no âmbito de impostos cuja receita reverte para os municípios (artigo 25.º, n.º 1, alínea e) do Anexo I da Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro), bem como aprovar conceder isenções totais ou parciais relativamente aos impostos e outros tributos próprio (artigo 16.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro).

Quando os órgãos do Município discordem da aplicação de benefícios fiscais, nos casos em que resulte de proposta do Governo, haverá lugar a compensação da receita aos Municípios (artigo 16.º n.º 4 e n.º 6 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro).

Assim, aconselha-se a máxima ponderação na concessão destes benefícios e isenções fiscais por parte dos Municípios.

### **4 - O exercício das competências tributárias pelos órgãos das autarquias locais**

Compete à Assembleia Municipal deliberar, sob proposta da Câmara Municipal:

- (i) Em matéria de exercício dos poderes tributários do município (artigo 25.º, n.º 1, alínea c) do Anexo I da Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro);
- (ii) Quanto à taxa do imposto municipal sobre imóveis, bem como autorizar o lançamento de derramas (artigo 25.º, n.º 1, alínea d) do Anexo I da Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro);

Significa isto que a Assembleia Municipal não pode alterar a proposta da Câmara Municipal?

A resposta é negativa. Todas as propostas apresentadas pela Câmara Municipal à Assembleia Municipal podem por esta ser livremente alteradas, com excepção das previstas no artigo 25.º, n.º 3 do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, havendo assim para a Assembleia Municipal um “direito de emenda” como bem sublinha o Professor Doutor Cardoso da Costa in "As Assembleias Municipais e a Reforma do Poder Local" -Actas do Seminário do dia 26 de Maio de 2012 - Mirandela, Braga, 2013, pp. 87/88, AA. VV .

É assim legalmente admissível, nas matérias previstas no artigo 25.º, n.º 1 alíneas c) e d) do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, a Assembleia Municipal, alterar as propostas da Câmara Municipal (artigo 25.º, n.º 3 do Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro **a contrario sensu**).

Pelo que os membros das Assembleias Municipais podem fazer todas as propostas de emenda que entendam adequadas no momento da discussão e votação das propostas da Câmara Municipal, sendo esta a altura propícia para os autarcas com assento na Assembleia Municipal apresentarem as suas alternativas políticas.

Lisboa, 5 de Junho de 2015

Rui Costa – jurista da Comissão Nacional Autárquica