

## Abordagem conceptual do IMT e suas isenções (especial ênfase sobre os artigos 7.º e 8.º do CIMT)\*

Por Carlos Silva António

**Apesar da reforma da tributação do património ter criado um novo enquadramento jurídico no que diz respeito ao IMT, subsistem áreas em que o imposto falha na sua função em promover a eficiência do sistema tributário. Por exemplo, o IMT mostra-se como um imposto que incide, ainda que disfarçado, sobre outro imposto e, em certos casos, parece haver um prejuízo da actividade económica em troca de uma segurança a nível de evasão fiscal.**



Carlos Silva António  
TOC n.º 62 563

*Os impostos são o que temos de pagar por uma sociedade civilizada.*  
Juíz Oliver Wendell Holmes

O Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, e veio suceder ao Código da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações no que respeita ao imposto dinâmico sobre o património, recaindo a sua incidência objectiva sobre a tributação na transmissão a título oneroso do direito de propriedade sobre imóveis.

A criação deste imposto deveu-se à Reforma da Tributação do Património <sup>(1)</sup> levada a cabo pelo poder executivo de então, com base na Lei de Autorização Legislativa n.º 26/2003, de 30 de Julho. Esta reforma teve como grandes objectivos tornar o regime de tributação do património mais justo, reduzir as taxas de incidência dos factos tributários, reforçar do poder tributário dos municípios e minimizar a fraude e evasão fiscais.

### A incidência do imposto

Porém, e com as metas da reforma em mente, o legislador introduziu no Código do IMT um conjunto de inovações que não o reduzem a um mero imposto sobre a transmissão do património imobiliário <sup>(2)</sup>, tal como o seu antecessor.

Assim, de acordo com o texto legal, «o IMT incide sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis situados

no território nacional», bem como, segundo os números 2 e 3 do artigo 2.º do CIMT, sobre um conjunto de factos tributários que nada estão relacionados com a transmissão de bens imóveis. São eles:

- a) As promessas de aquisição e de alienação, logo que verificada a tradição para o promitente adquirente, ou quando este esteja usufruindo os bens (...);
- b) O arrendamento com a cláusula de que os bens arrendados se tornam propriedade do arrendatário depois de satisfeitas todas as rendas acordadas;
- c) Os arrendamentos ou subarrendamentos a longo prazo, considerando-se como tais os que devam durar mais de 30 anos (...) por acordo expresso dos interessados, e ainda que seja diferente o senhorio, a renda ou outras cláusulas contratuais;
- d) 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, (...), 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;
- e) 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;
- f) Cessão da posição contratual no exercício do direito conferido por contrato-promessa referido na alínea anterior;
- g) Outorga de procuração que confira poderes de alienação de bem imóvel ou de partes sociais

(...) em que (...) o representado deixe de poder revogar a procuração;

h) Outorga de instrumento com substabelecimento de procuração com os poderes e efeitos previstos na alínea anterior;

i) 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.

Da enumeração supra nota-se que o legislador optou por tributar várias operações jurídicas tal como se se tratassem de transmissões onerosas de imóveis; operações essas dissociadas da prática de venda de imóveis ou até sobre o património dos sujeitos passivos, mas directamente relacionadas com actividades geradoras de rendimentos.

Ora, o código, ao ficcionar estas operações como transmissão de bens imóveis, alarga o âmbito de incidência do imposto de tal forma que o IMT passa a tributar factos tributários que mereceriam ser tributados em sede de imposto do rendimento e não em sede de imposto do património.

### O efeito distorçor do IMT

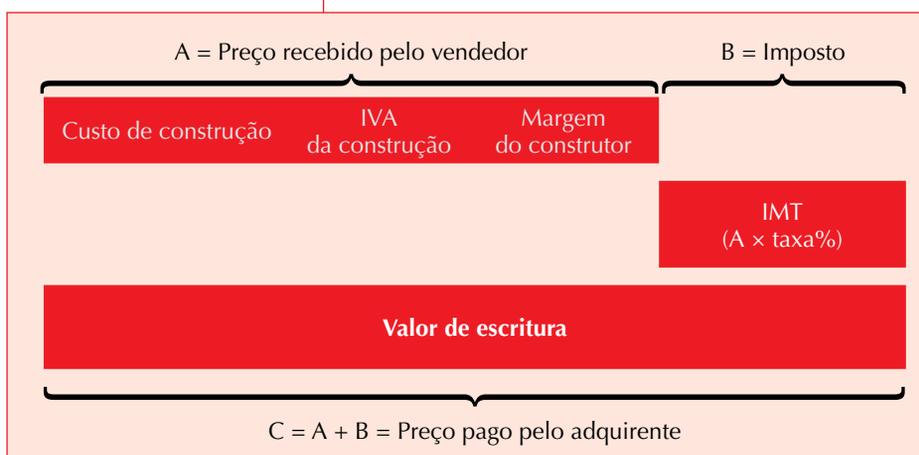
A existência de um imposto na actividade económica cria sempre distorções a nível de bem-estar económico para os seus agentes e o IMT não foge à regra. Ao tributar uma transacção, o imposto cria um encargo adicional para o adquirente que faz com que este reduza a sua propensão de comprar determinado bem.

Assim, este efeito distorçor (ou *excess burden of taxation*) representa o custo da tributação que engloba os seguintes dois efeitos: por um lado, o encarecimento do produto e, por outro, a redução da propensão da compra. De forma simplista temos que o preço que o comprador paga é aumentado e o preço que o vendedor recebe diminui, contribuindo para redução de volume de negócio que se verifica pela existência do imposto. Este efeito da aplicação do imposto é chamado de *deadweight*

*loss* da tributação e resume o montante perdido pela tributação derivado do facto da redução da actividade empresarial, em que a procura não encontra a oferta num volume óptimo devido à existência do imposto.

Para além do clássico efeito de *excess burden*, o IMT é muito criticado pela carácter não neutral que assume com a combinação do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). Esta noção advém do facto de a actividade imobiliária em Portugal estar sujeita a um regime de isenção incompleta do IVA. Isto significa que não é permitido ao sujeito passivo promotor/construtor do imóvel a dedução do IVA pago nas fases do processo produtivo, uma vez que no âmbito da sua actividade a venda de bens imóveis está isenta de IVA (?). Logo, o IVA pago a jusante é um custo real para o promotor/construtor que não consegue liquidar na sua venda. Face a este custo, este vê-se obrigado naturalmente a repercutir o IVA suportado junto do consumidor final através do inflacionamento do preço final do bem.

Ora, no momento em que o IMT incide no preço final do bem, gera-se um efeito cumulativo de tributação de imposto sobre imposto, uma vez que, em termos práticos, o consumidor final paga nesse momento o valor de escritura do bem, que inclui um imposto “escondido” sobre o consumo (o IVA) e um imposto *ad valorem* sobre a aquisição de património (o IMT). De seguida, apresenta-se uma figura que pretende demonstrar a presente situação.



Há muito que certos especialistas em matéria fiscal defendem a eliminação de um imposto sobre transacções de imóveis e a adopção do IVA como substituto. A eliminação do IMT por uma aplicação

do IVA conduziria inexoravelmente a uma maior justiça tributária uma vez que permitiria ao promotor liquidar e deduzir IVA. Em termos práticos, assistir-se-ia, do ponto de vista do comprador final, a um decréscimo do preço dos imóveis por anulação da parcela «IVA na construção» na figura anterior. Esta é uma solução muito desejada pelos consumidores, mas pouco apetecível para o Estado uma vez que perderia o IVA suportado e não dedutível, bem como o excedente gerado da aplicação de um IMT sobre um valor de escritura mais elevado.

Em suma, este efeito cumulativo é deveras penalizador para o mercado imobiliário na medida em que gera um inflacionamento do preços conduzindo inevitavelmente a uma especulação imobiliária; não baseada na valorização efectiva dos imóveis mas alicerçada pela lógica reditícia por parte do Estado.

### Das isenções em sede de IMT

As isenções do imposto estão contempladas no capítulo II do CIMT nos seus artigos 6.º, 7.º, 8.º e 9.º. Apesar da sua denominação, as isenções previstas nos artigos 7.º e 8.º, à luz de outra interpretação, podem não ser consideradas isenções *per se*, mas delimitações negativas de incidência, como de seguida se explica.

#### Isenção pela aquisição de prédios para revenda

– Mantendo o mesmo espírito da lei do Código da Sisa, o IMT preservou a isenção de imposto para aquisição de bens imóveis para revenda. É entendido como revenda a operação iniciada com a aquisição de um bem imóvel e a posterior venda desse mesmo bem, sem que este tenha sofrido qualquer alteração de fundo.

Neste âmbito, compreende-se que o agente económico considera o bem imóvel como uma mercadoria e que o transacciona tal como se de um artigo comercial se tratasse. Esta noção implica que o sujeito passivo não imprime qualquer modificação ou alteração ao estado do imóvel, sendo o único valor acrescentado criado o valor da margem comercial do agente económico.

Para beneficiar desta isenção contemplada pelo artigo 7.º do CIMT, é necessário preencher os seguintes requisitos <sup>(4)</sup>:

a) apresentar a declaração prevista nos códigos de IRS e IRC que comprove que o objecto social do sujeito passivo inclui a «compra e venda de imóveis / revenda de imóveis»;

**A legislação transmite a mensagem inequívoca que, como não é possível tributar esses rendimentos de outra forma, recorre a um imposto sobre o património como substituto de um efectivo imposto sobre o rendimento. Transparece desta situação um claro atentado ao princípio da unicidade de imposto.**

b) incluir no texto da escritura pública de compra e venda a indicação que os bens a transaccionar têm o intuito de revenda;

c) contabilizar nos serviços de contabilidade a respectiva aquisição numa conta de existências;

d) apresentar uma declaração emitida pelo serviço de finanças indicando que o sujeito passivo desenvolve essa actividade de forma regular (sendo que se considera que o sujeito passivo exerce normal e habitualmente a actividade de comprador de prédios para revenda quando adquire ou revende um imóvel com esta finalidade no ano anterior à data de escritura). <sup>(5)</sup>

Aprofundando a noção intrínseca de isenção, pode dizer-se que uma isenção exclui o sujeito passivo do âmbito da aplicação da norma. Porém, a isenção contemplada neste artigo poderá ser entendida não como uma «isenção» *per se*, nem como um benefício fiscal. Não é uma isenção no sentido estrito do termo uma vez que pode não afastar a tributação de quem tem obrigação de suportá-la <sup>(6)</sup>, nem é um benefício fiscal uma vez que não se reveste de um carácter de interesse público extrafiscal.

Em termos conceptuais, o que a legislação vem indicar é que a compra de um bem com o intuito de o revender em seguida não deverá ser encarada como uma verdadeira aquisição, na medida em que o actual comprador não irá ser o futuro proprietário (nem usufrutuário) do bem em questão. Segundo a opinião de Diogo Leite de Campos <sup>(7)</sup>, o legislador encara esta situação como uma «transparência fiscal» pelo que existe uma delimitação negativa da incidência do imposto nesta situação. Com efeito, quando um

sujeito passivo adquire um imóvel com o intuito de revendê-lo, não deverá ser tributado em sede de imposto de património, mas sim em sede de rendimento.

Em suma, o revendedor não deverá pagar IMT no momento da aquisição uma vez que o bem em causa não se lhe destina. Ele comprou-o para o vender e ser compensado aquando da sua venda num curto espaço de tempo.

**Isenção pela aquisição de imóveis por instituições de crédito** – O código do IMT consagra igualmente a isenção de imposto pela aquisição de imóveis por instituições de crédito desde que derivem de actos de dação em cumprimento de imóveis resultantes de empréstimos realizados ou fianças prestadas.

Podemos encontrar nesta isenção a mesma orientação contemplada na isenção pela aquisição de prédios para revenda. Na verdade, o conceito de que o destinatário final/usufrutuário do bem não é a instituição de crédito permanece, uma vez que esta entidade apenas recebe o bem como contrapartida da dívida que o seu cliente tem para consigo. Não existe por detrás desta operação uma intenção de adquirir o imóvel; apenas uma forma de liquidar a dívida existente. Ao receber o bem, a instituição financeira coloca-o no mercado a fim de realizar o montante que a permita amortizar o crédito do seu cliente. De facto, o negócio das instituições financeiras resume-se à intermediação financeira e não à gestão de imóveis que lhes serviram de garantia. Assim, os bens adquiridos em execução de dívidas não são considerados efectivamente uma aquisição, uma vez que o destinatário final não é a instituição de crédito. Mais uma vez, e pegando no termo



de Diogo Leite de Campos, estamos perante uma situação de «transparência fiscal.»

Todavia, nos anos da vigência do código do imposto, verificou-se alguns casos de utilização abusiva deste artigo que claramente desvirtuavam o espírito da lei. A administração fiscal começou a aperceber-se de uma forma que as instituições financeiras poderiam contornar a lei nas suas aquisições de imóveis: se, por ventura, uma instituição de crédito tivesse interesse em adquirir um imóvel que detivesse como garantia do crédito, e quisesse esquivar-se ao pagamento do respectivo IMT, bastaria acordar com o titular do imóvel uma falta no pagamento deste. O proprietário do imóvel deveria, assim, não efectuar o pagamento da dívida agendada e simplesmente o banco ficaria com o imóvel em questão.

Para eliminar esta possibilidade de evasão fiscal, foi redigida uma alteração ao artigo 8.º do CIMT ao abrigo da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Orçamento do Estado para 2007). Como consequência, esta isenção fica limitada nos seguintes termos:

a) Nas aquisições de prédios urbanos ou de fracções autónomas destes exclusivamente destinados a habitação, que derivem de actos de dação em cumprimento;

b) Nas aquisições de prédios ou de fracções autónomas destes não abrangidos no número anterior, que derivem de actos de dação em cumprimento, desde que tenha decorrido mais de um ano entre a primeira falta de pagamento e o recurso à dação em cumprimento e não existam relações especiais entre credor e devedor, nos termos do n.º 4 do artigo 58.º do CIRC.

Com esta redacção, o legislador pretendeu encurtar o âmbito da isenção de forma a manter a ideia de que a isenção para este tipo de instituições é devido à especificidade do seu negócio e não permitir utilizações abusivas por partes dos agentes económicos.

### Da caducidade das isenções

Embora as isenções em questão estejam previstas no CIMT, estas encontram-se delimitadas temporalmente quando os bens não são alienados pelos sujeitos passivos (números 5 e 6 do artigo 11.º do CIMT).

Assim, o exercício do direito da isenção para aquisição de imóveis por instituições de crédito termina no prazo de cinco anos a contar da data de aquisição se os referidos imóveis não forem alienados até essa data.

Por seu lado, o benefício da isenção para a aquisição de prédios de revenda extingue-se quando, no prazo de três anos, o imóvel não tenha sido alienado, ou lhe tenha sido dado um destino diferente<sup>(8)</sup>, ou ainda tenha sido alienado mas o adquirente também ele tenha intenção de o revender.

Não obstante, os limites da caducidade podem restringir o espírito da lei, pelo que, face às suas características, é conveniente então investigar cada caso em detalhe.

**A questão temporal** – É compreensível que o legislador tenha colocado no texto legal um limite temporal de benefício da isenção de forma a não permitir uma situação sem controlo, bem como delimitar o planeamento fiscal dos contribuintes. Todavia, surge efectivamente a dúvida se o prazo legalmente estabelecido é suficiente para a normal actividade dos agentes económicos. Isto é, será que cinco ou três anos, respectivamente, um prazo cabal para legitimar a actividade de compra e revenda de bens imobiliários? Serão estas datas-limite conducentes de uma boa prática de negócios destes adquirentes de imóveis?

Muitos alegam que, devido às vicissitudes do mercado imobiliário e à presente conjuntura, o prazo é manifestamente reduzido para beneficiar da isenção do imposto. Ora, podem existir situações em que, devido a inúmeros factores, seja impossível vender determinado imóvel dentro do prazo limite imposto pela legislação.

Quando ocorre o caso de um imóvel não ser vendido dentro do horizonte temporal estipulado, a lei assume que o imóvel não se reveste com a mesma qualidade de então, e que este já não merece o benefício de isenção, pelo que, nesse momento, a incidência do imposto passa a abarcar a referida aquisição. Um vez que a lei não isenta o comprador do IMT, esta cria um custo adicional no contribuinte, desvirtuando a lógica do imposto.

**A questão da revenda** – A lei estipula igualmente que, para beneficiar da isenção do IMT, é necessário que o imóvel a adquirir para futura revenda não tenha sido igualmente comprado anteriormente com o mesmo intuito, o de revenda.

Esta delimitação surge para anular as evasões fiscais e evitar transacções faltosas em que os imóveis passam de activo em activo de empresas do mesmo grupo (ou entre empresas com relações especiais entre si), de forma a ajustarem balanços e afastarem-se da liquidação do imposto.

A justificação dada é totalmente legítima do ponto de vista do Estado zelador do cumprimento das responsabilidades fiscais. Porém, uma questão nuclear emerge. E o caso do investidor honesto que revende o imóvel a outro investidor que tem igualmente em mente a revenda do imóvel? Este investidor adquirente é prejudicado devido à preocupação do legislador em controlar a evasão fiscal, tendo este criado um mecanismo que prejudica o normal funcionamento do mercado de agentes económicos cumpridores.

Nestes casos, o legislador não conseguindo controlar as aquisições de revenda sobre revenda, anula a possibilidade de isenção numa actividade económica que depende e assenta sobre a lógica de «transparência fiscal» documentada numa secção anterior. Este é um dos casos que o esforço na limitação da atribuição de isenções pode, em alguns casos, prejudicar a actividade de vários contribuintes no mercado imobiliário.

**A questão da data da liquidação** – Neste ponto coloca-se a questão de saber se a liquidação de IMT, aquando da caducidade da isenção, é reportada ao momento em que o imóvel é adquirido ou, por sua vez, é referente ao momento após a caducidade da isenção pelo imóvel não ter sido alienado no final do prazo legal estabelecido.

Sobre este assunto Diogo Leite de Campos<sup>(9)</sup> defende que o imposto deve ser liquidado pela taxa vigente no momento da liquidação, sendo o momento da liquidação a data em que se opera a caducidade da isenção. Logo, é para o autor que nessa data ocorre o facto tributário de alteração condição de imóvel.

A posição daquele especialista é realmente a que apresenta maior unanimidade no meio jurídico, uma vez que determina que é o momento da caducidade que o legislador entende que o adquirente já não tem intenções de alienar o imóvel e o integra na sua esfera patrimonial. Assim, o contribuinte passa a ser adquirente «de facto» do imóvel, isto é, passa a ser seu proprietário. É nesse momento que o legislador entende que nasce o facto tributário. Esta posição é alicerçada pelos números 1 e 2 do artigo 18.º do CIMT que revela que o «imposto será liquidado pelas taxas em vigor ao tempo da ocorrência do facto tributário» e que «se ocorrer a caducidade da isenção, a taxa

e o valor a considerar na liquidação serão os vigentes à data de liquidação.»

Por outro lado, ao não alienar o imóvel, o adquirente está a colocá-lo no imobilizado e com isso a declarar que tem efectivamente capacidade contributiva para o «adquirir». Pegando no caso do revendedor de imóveis, aquando de uma aquisição para revenda, ele não demonstra capacidade contributiva para adquirir o imóvel. Apenas mostra que detém capacidade financeira para suportar a compra com vista à venda; mas não a sua detenção. No momento em que não vende o referido prédio, apresenta-se junto do fisco a declarar a sua capacidade contributiva, pelo que é nesse momento que a liquidação do imposto opera.

## Conclusão

Em primeiro lugar, o IMT inova ao abarcar na sua incidência novos factos tributários. Contudo, esses factos tributários não dizem respeito a operações de cariz imobiliário, mas encontram-se relacionados com actividades geradoras de rendimento. A legislação transmite a mensagem inequívoca que, como não é possível tributar esses rendimentos de outra forma, recorre a um imposto sobre o património como substituto de um efectivo imposto sobre o rendimento. Transparece desta situação um claro atentado ao princípio da unicidade de imposto. Para além desta instrumentalização do IMT, ainda continua a subsistir um imposto que não toma em linha de conta o IVA inerente ao processo produtivo da construção/promoção de um imóvel. Como analisado, o IMT mostra-se como um imposto que incide, ainda que disfarçado, sobre outro imposto. Ainda não foi com esta reforma

que se enveredou por um caminho de uma eliminação de um imposto sobre transacções imobiliárias, e a aplicação de um imposto do consumo sobre esses mesmos bens.

No que diz respeito às isenções referenciadas nos artigos 7.º e 8.º do CIMT, este ponto assenta essencialmente na percepção de que estas foram contempladas pelo legislador uma vez que este entende que os imóveis podem deter uma qualidade mercantil. Estas isenções na aquisição reflectem um negócio intermédio em que o adquirente não vai ser o consumidor final do bem, pelo que existe uma justificação jurídica para a sua isenção em alguns tipos de aquisição.

Por último, embora se justifique a isenção nos moldes apresentados, o legislador restringe a isenção com várias limitações. Pode então questionar-se se essas limitações restringem ou não a actividade económica dos contribuintes. De facto, como apresentado, em certos casos parece haver um prejuízo da actividade económica em troca de uma segurança a nível de evasão fiscal.

Em suma, embora a reforma da tributação do património tivesse criado um novo enquadramento jurídico no que diz respeito ao IMT, parece que ainda subsistem áreas em que o imposto falha na sua função em promover a eficiência do sistema tributário. ■

*(Texto recebido pela CTOC em Julho de 2008)*

## Bibliografia

Disponível para consulta no *site* da CTOC ([www.ctoc.pt](http://www.ctoc.pt)).

(\*) A presente dissertação foi orientada pelo Mestre Carlos Baptista Lobo e é apresentada como trabalho final do curso de pós-graduação avançada em Finanças do I.D.E.F.F. / F.D.L.

(<sup>1</sup>) A Reforma da Tributação do Património teve como objecto a reformulação dos impostos dinâmicos e estáticos sobre o património, bem como de alterações pontuais do Código do Imposto de Selo.

(<sup>2</sup>) O conceito de «património» que é utilizado ao longo deste trabalho reflecte um conceito material de um «bem imóvel» ou «prédio» tal como descrito no Código do Imposto Municipal sobre os Imóveis. Para um resumo dos conceitos doutrinários de património *vide* Nuno Sá Gomes (2005 p18).

(<sup>3</sup>) *Vide* número 31 do artigo 9.º do CIVA.

(<sup>4</sup>) O preenchimento dos requisitos é a forma que o legislador encontrou para fazer com que o comprador leve a exprimir a real intenção de revender os imóveis adquiridos.

(<sup>5</sup>) Este último requisito não é obrigatório, pelo que a não apresentação da referida declaração faz com que haja a liquidação do imposto antes da outorga da escritura.

(<sup>6</sup>) Para um estudo mais aprofundado *vide* capítulo «Da Caducidade das Isenções».

(<sup>7</sup>) *Vide* Diogo Leite de Campos (2003).

(<sup>8</sup>) Essencialmente, a lei determina que a isenção caduca no momento em que os imóveis tenham outra finalidade sem ser a da revenda. Neste caso, os imóveis deixam de ser contabilizados numa conta de existências, passando a figurar no imobilizado no sistema contabilístico.

(<sup>9</sup>) *Vide* Diogo Leite de Campos (2003).