

Assunto: O AIMI - Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis e a Necessidade da sua Revogação

1. Objectivos e sumário

Este documento destina-se a ser divulgado publicamente e tem um duplo objectivo.

1.1. Objectivos

O primeiro objectivo pretende demonstrar que o Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis, doravante designado abreviadamente por AIMI, é um imposto pernicioso e que a sua aprovação foi um erro.

O segundo objectivo visa alertar os decisores políticos e a opinião pública para os malefícios do AIMI e para a necessidade da sua revogação.

1.2. Sumário

Para enquadrar o assunto começarei por fazer, no ponto 2. deste documento, uma breve apresentação do AIMI e da sua incidência, por aplicação ou por exclusão, sobre os diferentes prédios urbanos e respectivos efeitos. Nos pontos seguintes farei o diagnóstico dos malefícios do AIMI e apresentarei a respectiva terapêutica, seguida de conclusões.

1.2.1. Diagnóstico, Terapêutica e Conclusões

O diagnóstico consiste na demonstração, no ponto 3., que o AIMI é um imposto iníquo e inconstitucional; no ponto 4., que é um imposto contrário ao interesse social e nos pontos 5. e 6., respectivamente, que é um imposto politicamente absurdo e incómodo.

A terapêutica será apresentada no ponto 7. com propostas de revogação do AIMI ou da sua exclusão dos prédios arrendados para habitação e da sua substituição pelo IMI nos terrenos para construção e nos prédios habitacionais afectos ao uso pessoal dos seus proprietários.

As conclusões serão apresentadas no ponto 8.

2. O AIMI, sua incidência e efeitos

O AIMI foi criado pela Lei 42/2016 de 28 de Dezembro que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 e consistiu, essencialmente, no aditamento dos artigos 135ºA a 135ºK ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis – CIMI. Além deste aditamento, foram também efectuadas pequenas alterações em escasso número de artigos do CIMI para conciliar a integração do AIMI na estrutura desse Código e para harmonizar os respectivos textos.

Nos termos daquele aditamento, o AIMI incide sobre a soma dos valores patrimoniais tributários dos prédios urbanos de que o sujeito passivo seja titular com as excepções previstas no nº 2 do Artº 135ºB do CIMI que determina: *São excluídos do AIMI os prédios urbanos classificados como “comerciais, industriais ou para serviços” e “outros” nos termos das alíneas b) e d) do nº1 do artº 6º deste Código.* – Artº 135ºB nº 2 do CIMI.

Os prédios urbanos dividem-se em habitacionais; comerciais, industriais ou para serviços; terrenos para construção e outros. – Artº 6º, nº 1 do CIMI.

Assim, por força da referida exclusão, prevista no nº 2 do Artº 135ºB do CIMI, o AIMI não tributa os prédios comerciais, industriais ou para serviços e outros, doravante designados, por mera simplificação e economia de texto, como prédios para fins não habitacionais, e tributa apenas os prédios habitacionais e os terrenos para construção. Deste modo, a incidência do AIMI, seja por aplicação ou por exclusão do imposto, é especialmente perniciosa nos efeitos que provoca sobre a carga fiscal dos prédios e sobre os mercados de arrendamento para habitação e de compra de casa própria.

3. Os efeitos sobre a carga fiscal

Nos termos da lei, o objecto do AIMI, seja sob a forma de aplicação ou de exclusão do imposto, são os prédios urbanos. E, embora o AIMI seja um imposto sobre o património, a sua pacífica e justa aplicação pressupõe e exige que na sua concepção e aprovação, tenham sido ponderadas as diversas circunstâncias do objecto do tributo, designadamente o seu rendimento.

3.1. Património e Rendimento

Para análise dos efeitos sobre a carga fiscal é necessário que, além do património, seja também equacionado o rendimento efectivo ou presumido dos prédios afectados pelo AIMI.

Estes prédios, quer sejam habitacionais quer sejam para fins não habitacionais, ou estão arrendados ou estão afectos ao uso pessoal e na disponibilidade dos seus proprietários. Os terrenos para construção devem ser considerados apenas como afectos à disponibilidade dos proprietários uma vez que, salvo muito raras excepções, não são objecto de arrendamento.

Nos prédios arrendados, os proprietários obtêm o rendimento correspondente ao recebimento das rendas. Nos prédios afectos ao uso pessoal, os proprietários dispõem da sua fruição e disponibilidade, que para eles representa e deve ser considerado um benefício equivalente ao valor das rendas nos prédios arrendados.

Embora estes rendimentos sejam semelhantes e equivalentes, o seu tratamento fiscal é diferente. O rendimento das rendas é englobado e tributado em IRS dos proprietários/senhórios. O rendimento correspondente ao benefício pela fruição e disponibilidade dos prédios não é considerado para efeitos de IRS.

Assim, por força da aplicação ou da exclusão do AIMI, resulta que os proprietários dos prédios arrendados especialmente para habitação, são tributados de forma muito desigual e, em consequência, são obrigados a suportar uma carga fiscal excessiva e desproporcionada, com o pagamento seguintes impostos:

3.1.1. IMI, nos prédios para fins não habitacionais afectos ao uso pessoal dos proprietários;

3.1.2. IMI e IRS nos prédios para fins não habitacionais arrendados;

3.1.3. IMI e AIMI nos terrenos para construção e nos prédios habitacionais afectos ao uso pessoal dos proprietários;

3.1.4. IMI, IRS e AIMI nos prédios habitacionais arrendados.

3.2. A Desigualdade Injusta

Como se vê pela comparação da carga fiscal, feita nos pontos 3.1.1. a 3.1.4., o AIMI criou desigualdades injustas e injustificadas entre contribuintes.

Na verdade, os prédios arrendados para habitação são alvo de uma tripla tributação confiscatória e, em consequência, e sem qualquer justificação, os seus proprietários são obrigados ao pagamento de muitos milhares de euros de imposto a mais do que os outros proprietários no exercício da mesma actividade económica e com património e rendimento equivalentes.

Não se percebe nem é aceitável que patrimónios e rendimentos equivalentes, no âmbito da mesma actividade económica, sejam tributados de forma tão desproporcionada e que prédios de elevado valor, afectos ao uso pessoal dos seus proprietários, tenham tratamento fiscal mais favorável do que os prédios arrendados para habitação.

3.3. O AIMI é um Imposto Iníquo e Inconstitucional

A Constituição, no Artº 13º, determina que *todos os cidadãos são iguais perante a lei* pelo que se exige que contribuintes com património e rendimento equivalentes, sejam tratados de forma equitativa. Por outro lado, a captação de receita não pode dispensar a ética e a equidade que devem estar subjacentes ao lançamento de impostos. Por aqui se vê que a incidência do AIMI sobre prédios arrendados para habitação não respeita a equidade, viola a Constituição e cria desigualdades injustas entre contribuintes.

O AIMI é um imposto iníquo e inconstitucional e a sua aplicação aos prédios arrendados para habitação deverá ser revogada ou excluída o mais depressa possível.

4. Os efeitos sobre os mercados de arrendamento para habitação e de compra de casa própria

Para além de não respeitar a equidade, violar a Constituição e de criar desigualdades injustas entre contribuintes, o AIMI aplicado aos prédios arrendados para habitação padece de outro erro que demonstra que este imposto é contrário ao interesse social e económico e colide com o direito à habitação. Refiro-me aos efeitos do AIMI sobre os mercados de arrendamento para habitação e de compra de casa própria.

4.1. As duas faces da moeda

Com a sobrecarga fiscal confiscatória imposta ao arrendamento para habitação, o AIMI afasta os investidores do sector e provoca a redução da oferta de casas para arrendar.

Porém, como as pessoas continuam a precisar de casa, a escassez do arrendamento vai aumentar a procura e a consequente oferta no mercado de compra de habitação própria.

Assim, o AIMI é, ao mesmo tempo, inimigo do arrendamento e amigo da compra de habitação própria, podendo ser representado pelas duas faces de uma mesma moeda. De um lado, o declínio e a queda do arrendamento para habitação e, do outro, a ascensão e o domínio da casa própria.

4.2. O declínio do arrendamento para habitação

O declínio do arrendamento prejudica o desenvolvimento económico, cria barreiras no acesso ao direito à habitação e é contrário ao interesse geral da sociedade. Com efeito, a redução da oferta de casas para arrendar afecta a mobilidade profissional, especialmente dos jovens, que cada vez com mais frequência são obrigados a mudar de cidade ou de país à procura de emprego, prejudica a fluidez do mercado de trabalho e compromete o dinamismo da economia que se prevê cada vez mais flexível, inovadora e digital.

4.3. O domínio da habitação própria e o minifúndio urbano

O desequilíbrio entre os mercados do arrendamento e da habitação própria, com o domínio excessivo deste último, limita as opções no acesso à habitação e vai transformar as cidades e as suas periferias em minifúndios urbanos.

Não é preciso ser vidente para antecipar os riscos e perigos que a excessiva proliferação do minifúndio urbano vai provocar.

Os custos da gestão, seguros e manutenção dos condomínios, a escassez de recursos financeiros para efectuar grandes obras de conservação e reparação dos imóveis, a transmissão das fracções para as gerações seguintes com o aumento da fragmentação da propriedade, os riscos da taxa de juro e do incumprimento associados ao crédito bancário, a rigidez do mercado de habitação própria e o inverno demográfico que veio para ficar, são factores que, com o passar dos anos, vão contribuir para a degradação dos imóveis e das suas condições de segurança e habitabilidade.

4.4. O AIMI é um Imposto Contrário ao Interesse Social e Económico e colide com o direito à habitação

O declínio do arrendamento e o domínio da habitação própria prejudicam a fluidez do mercado laboral e a mobilidade profissional, comprometem o dinamismo e a flexibilidade da economia, aumentam o risco de segurança dos prédios, criam barreiras e limitam as opções no acesso ao direito à habitação, previsto no Artº. 65º da Constituição.

O AIMI é um imposto contrário ao interesse social e económico e colide com o direito à habitação pelo que a sua aplicação aos prédios habitacionais que estejam arrendados deverá ser revogada ou excluída o mais depressa possível.

5. O duplo erro da Esquerda Parlamentar

Chegado a este ponto e perante as perplexidades que o AIMI suscita, devo confessar que não encontro qualquer explicação razoável para a sua aprovação e manutenção em vigor. Excluo, naturalmente, a mera captação de receita, à guisa de saque fiscal, por não aceitar que esse objectivo caiba nos desígnios do Governo actual e dos Grupos Parlamentares que o apoiam.

Resta, assim, como explicação plausível, um vago e difuso preconceito ideológico da esquerda, hábil e discretamente aproveitado pelos lóbis da banca e da construção civil. Este aproveitamento não é desejado nem admitido pela esquerda mas, nem por isso, deixa de ser real e efectivo. A aprovação do AIMI foi um absurdo e, com a sua introdução no sistema fiscal, a esquerda cometeu um duplo erro: penalizou os apoiantes e beneficiou os adversários.

5.1. A penalização dos apoiantes

Os jovens urbanos mais qualificados são um dos grupos sociais mais interessados na existência e bom funcionamento do mercado de arrendamento, como a resposta mais adequada às suas necessidades de mobilidade profissional, aspirações na procura de emprego e opções no acesso à habitação. Por isso, esses jovens são directamente penalizados pelas dificuldades que o AIMI introduziu no mercado de arrendamento para habitação. E como esses jovens são maioritariamente apoiantes da esquerda, também por aqui se vê que a aprovação do AIMI foi um erro.

5.2. O benefício dos adversários

No espaço público, especialmente a esquerda critica com frequência os interesses e negócios especulativos da banca e do imobiliário. Porém, ao promover o domínio do mercado de habitação própria em detrimento do arrendamento, o AIMI favorece os interesses financeiros e imobiliários de que a esquerda se diz adversária e quer combater.

Assim, a aprovação das alterações e do aditamento ao CIMI, que introduziu o AIMI, foi um duplo erro e é absurda.

6. O AIMI e a insustentável contradição do discurso político sobre a habitação

A contradição entre a prática dos políticos, traduzida na aplicação do AIMI aos prédios arrendados para habitação e o seu discurso público sobre o mercado e o acesso à habitação não pode ser mais flagrante.

O Senhor Primeiro Ministro tem repetido que pretende aplicar dinheiro do Fundo de Estabilidade Financeira da Segurança Social, no montante de muitos milhões de euros, na construção e reabilitação de casas para o mercado de habitação. Além disso, na última remodelação do Governo, o Senhor Primeiro Ministro criou uma Secretaria de Estado da Habitação, dando assim sinais claros da relevância que confere ao mercado de arrendamento para habitação.

Na comunicação social ouvem-se, com frequência, Ministros, Deputados e Autarcas e, de uma forma geral, a classe política defender o mercado de arrendamento para habitação e a construção de casas para arrendamento, especialmente para jovens.

Na campanha eleitoral para as eleições autárquicas de 1 de Outubro de 2017, todos os candidatos declararam como um dos seus principais objectivos o apoio à habitação, e para o efeito, prometeram auxílio financeiro, benefícios fiscais, isenção do IMI, rendas a preços controlados e acessíveis, mutualização de garantias para o pagamento de rendas e outros benefícios.

Nos debates para as eleições em Lisboa também foi assim. Todos os candidatos declararam como primeira prioridade o apoio ao arrendamento para habitação, especialmente para jovens. Todos disseram que são precisas, com urgência, mais de 25.000 casas para arrendar na cidade de Lisboa.

A contradição entre a prática e o discurso político não pode ser mais flagrante e o AIMI tornou-se um assunto incómodo. Na comunicação social e nas campanhas eleitorais, os políticos prometem que vão promover e fomentar o arrendamento para habitação mas no Parlamento votaram a sua asfixia.

Estas contradições são fruto da falta de uma orientação estável e equilibrada para as políticas de habitação e inserem-se no padrão da erraticidade legislativa que, em Portugal, há mais de um século, como se fosse uma maldição, tem dilacerado o instituto do arrendamento.

O tempo e a realidade demonstram que os problemas do arrendamento não foram resolvidos e que muitos portugueses continuam sem conseguir casa adequada às suas necessidades de habitação.

O AIMI não faz parte da solução do arrendamento para habitação, faz parte do problema.

Em nome da coerência e da credibilidade e no interesse das pessoas, é necessário revogar o AIMI e lançar uma nova política consistente e de longo prazo para o arrendamento.

Para o efeito, além de um quadro fiscal justo e estável, é necessário ponderar, com serenidade e discernimento, todos os interesses e variáveis em jogo, definir com clareza e equilíbrio os respectivos direitos e obrigações, estabelecer sanções, fortemente dissuasoras e de aplicação rápida e efectiva, em caso de incumprimento e prever medidas de apoio social público, adequadas e de aplicação concreta, em tempo oportuno, a situações de verdadeira necessidade.

6.1. Nova Geração de Políticas de Habitação

Já depois de ter redigido este documento, tive conhecimento, através da comunicação social, da aprovação em Conselho de Ministros de 4 de Outubro de uma Resolução e de outros diplomas que estabelecem a estratégia para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

Nessa Resolução, o Governo reconhece o papel central da habitação e da reabilitação urbana para a melhoria da qualidade de vida das populações, para a competitividade das cidades e para a coesão social e territorial.

Entre as medidas para essa estratégia está o Programa de Arrendamento Acessível que prevê a isenção do pagamento de IRS sobre rendimentos prediais e a baixa de, pelo menos, 50% do IMI, podendo chegar à isenção total, aos proprietários que se inscrevam nesse Programa. Porém, nos documentos que integram a Nova Geração de Políticas de Habitação, não encontrei qualquer referência ao AIMI nem à necessidade da revogação dos seus perniciosos efeitos sobre a carga fiscal dos prédios arrendados para habitação.

É uma lacuna que terá de ser suprida no texto final desses diplomas que agora se encontram em fase de discussão pública.

Além dos objectivos previstos nos diplomas já divulgados, é necessário que a Nova Geração de Políticas de Habitação sirva também para definir as bases para a refundação do mercado de arrendamento e da sua transformação num sector com massa crítica, competitivo e profissional, ao serviço das pessoas e com o equilíbrio responsável de todos os interesses em jogo, designadamente da posição dos proprietários/senhórios e dos arrendatários.

Esta é uma das reformas estruturais de que muito se fala, que Portugal precisa e que teria profundo impacto na melhoria da vida das pessoas, na coesão social, na competitividade da economia e no reforço da seriedade e credibilidade da política. A Nova Geração de Políticas de Habitação precisa de ter sucesso e não pode ser mais uma esperança e oportunidade perdidas para o futuro e para a qualidade de vida dos portugueses.

7. A revogação do AIMI

Por exclusão legal, o AIMI não se aplica aos prédios para fins não habitacionais pelo que, relativamente a estes prédios, é um imposto inútil. E, na aplicação aos prédios habitacionais arrendados, o AIMI é um imposto iníquo, inconstitucional, contrário ao interesse social e politicamente absurdo e incómodo.

Em face do exposto e com vista à sua abolição do ordenamento jurídico português, as alterações e o aditamento ao CIMI, constantes da Lei do Orçamento de Estado para 2017 que aprovaram o AIMI, deverão ser revogadas.

7.1. A exclusão do AIMI dos prédios habitacionais arrendados

Como já se viu no ponto 3.3., o AIMI sobre os prédios arrendados para habitação, não respeita a equidade, viola a Constituição e cria desigualdades injustas e injustificadas entre contribuintes, na tributação de património e rendimento equivalentes, no âmbito da mesma actividade económica, pelo que os seus efeitos são particularmente perniciosos neste caso e não poderão ser admitidos.

Assim, se a opção não for a revogação do AIMI, então e à semelhança da exclusão legal de que gozam os prédios para fins não habitacionais, também os prédios habitacionais que estejam arrendados deverão ser excluídos do AIMI.

Esta exclusão poderá ser feita com o aditamento ao número 2 do artigo 135ºB do CIMI, da expressão *“habitacionais” que estejam arrendados* e da referência à alínea *a)* do número 1 do artigo 6º deste Código. Com estes aditamentos, expressos em itálico e com sublinhado, o número 2 do artigo 135ºB do CIMI passará a ter a redacção seguinte: *São excluídos do adicional ao imposto municipal sobre imóveis os prédios urbanos classificados como “habitacionais” que estejam arrendados, “comerciais, industriais ou para serviços” e “outros” nos termos das alíneas a), b) e d) do nº 1 do artigo 6º deste Código.*

A revogação do AIMI ou a alteração do nº 2 do Artº 135ºB do CIMI, deverão ser feitas o mais depressa possível, de preferência na Lei do Orçamento do Estado para 2018.

7.2. A exclusão do AIMI dos prédios habitacionais arrendados e a máquina fiscal

Não se diga que a exclusão da produção de efeitos do AIMI sobre os prédios arrendados para habitação compromete ou colide com o bom funcionamento e a eficácia da máquina fiscal. Na verdade, mercê da introdução dos recibos electrónicos de renda, da obrigação de participação dos contratos de arrendamento e, se necessário com recurso ao cruzamento de dados do IRS, a Autoridade Tributária tem a informação e os recursos necessários para aplicar esta exclusão.

7.3. A substituição do AIMI pelo IMI nos terrenos para construção e nos prédios habitacionais afectos ao uso pessoal dos proprietários

Por tudo o que atrás ficou dito, é certo que a inclusão dos prédios arrendados para habitação no perímetro da tributação efectiva do AIMI, é uma grave injustiça que não pode ser mantida.

Para reparar esta injustiça foram aqui propostas duas hipóteses de solução: a primeira defende a revogação total do AIMI; a segunda preconiza a manutenção da sua versão, actualmente em vigor, com o aditamento da exclusão dos prédios habitacionais que estejam arrendados, à semelhança da exclusão de que já gozam os prédios para fins não habitacionais.

Se a solução adoptada for a preconizada na segunda hipótese, então o AIMI passará a tributar, de forma efectiva, apenas os terrenos para construção e os prédios habitacionais afectos ao uso pessoal dos seus proprietários. Neste caso, com esta solução, o AIMI poderá ser substituído com vantagem pelo IMI, para tributação destes prédios.

Na verdade, os efeitos pretendidos com a aplicação do AIMI aos terrenos para construção e aos prédios habitacionais afectos ao uso pessoal dos seus proprietários, incluindo a arrecadação de receita, podem ser alcançados de forma mais simples, expedita e económica, com a submissão destes prédios ao IMI, com taxa agravada, a título de património de luxo ou ocioso, à semelhança do que já acontece com os prédios devolutos. – Art.º 112º, nº 3 do CIMI.

Esta solução não prejudica os objectivos pretendidos com a aplicação do AIMI a esses prédios e permite à Autoridade Tributária e aos contribuintes a poupança de recursos financeiramente expressivos, com a dispensa das tarefas de tramitação, gestão e recolha deste imposto e respectivos custos e encargos, que teriam lugar em sede de IMI. Assim, o AIMI é um imposto desnecessário para aplicação a terrenos para construção e a prédios habitacionais afectos ao uso pessoal dos proprietários, podendo, nestes casos, ser substituído com vantagem, pelo IMI, com taxa agravada.

Em face do exposto, além de inútil, iníquo, inconstitucional e contrário ao interesse social, o AIMI é um imposto desnecessário e deverá ser revogado e abolido do ordenamento jurídico português.

8. Conclusões

8.1. O AIMI aplica-se aos prédios urbanos;

8.2. Os prédios urbanos dividem-se em habitacionais; para fins não habitacionais e terrenos para construção; e,

8.2.1. Ou estão arrendados ou estão afectos ao uso pessoal e na disponibilidade dos seus proprietários;

8.3. Por exclusão legal, o AIMI não tributa os prédios para fins não habitacionais;

8.3.1. Relativamente a estes prédios, o AIMI é um imposto inútil;

8.4. O AIMI tributa apenas os prédios habitacionais e terrenos para construção;

8.5. A incidência do AIMI, quer por aplicação quer por exclusão, é especialmente perniciosa nos efeitos que provoca sobre a carga fiscal dos prédios e sobre os mercados de arrendamento para habitação e de compra de casa própria;

8.6. A carga fiscal imposta aos prédios arrendados para habitação cria desigualdades injustas e injustificadas entre contribuintes; e,

8.6.1. Obriga os seus proprietários ao pagamento de muitos milhares de euros de imposto a mais do que os outros proprietários com património e rendimento equivalentes, no âmbito da mesma actividade económica;

8.7. O AIMI causa desequilíbrios graves no funcionamento dos mercados de arrendamento para habitação e de compra de casa própria;

8.8. O AIMI nos prédios habitacionais que estejam arrendados é um imposto iníquo, inconstitucional e contrário ao interesse social;

8.9. O AIMI teve origem num duplo erro da Esquerda Parlamentar; e,

8.9.1. É incompatível com a credibilidade do discurso político sobre a habitação;

8.10. O AIMI é politicamente absurdo e incómodo;

8.11. Em face das conclusões que antecedem, o AIMI deve ser revogado.

Se a opção não for a revogação do AIMI, então, em face da conclusão 8.8.,

8.12. Os prédios habitacionais que estejam arrendados devem ser excluídos do AIMI;

8.12.1. Esta exclusão pode ser feita por alteração do nº 2 do Art.º 135ºB do CIMI, à semelhança da exclusão já prevista nesse número de que gozam os prédios para fins não habitacionais, referida na conclusão 8.3.;

8.12.2. Por força dessa alteração, a redacção do nº 2 do Art.º 135ºB do CIMI, passará a ser a seguinte:

São excluídos do adicional ao imposto municipal sobre imóveis, os prédios urbanos classificados como “habitacionais” que estejam arrendados, “comerciais, industriais ou para serviços” e “outros” nos termos das alíneas a), b) e d) do nº 1 do artigo 6º deste Código.

8.13. Com a exclusão dos prédios habitacionais que estejam arrendados, o AIMI tributa apenas os terrenos para construção e os prédios habitacionais afectos ao uso pessoal e na disponibilidade dos seus proprietários;

8.13.1. A tributação do AIMI sobre estes prédios pode ser substituída, com vantagem, pelo IMI, com taxa agravada; e,

8.13.2. Relativamente a estes prédios o AIMI é um imposto desnecessário;

8.14. A revogação do AIMI ou a sua exclusão dos prédios habitacionais que estejam arrendados, devem ser feitas o mais depressa possível, de preferência na Lei do Orçamento do Estado para 2018.

Lisboa, 13 de Outubro de 2017

Manuel Nunes de Barros