

Contribuição Autárquica

Resultados de simulação de cenários de reforma com base no IOF/2000

Carla Rodrigues (DGEP)*
José Gomes Santos (CEF)**
Miguel Serrão (CEF)***

* Economista da Direcção-Geral de Estudos e Previsão

**Investigador Economista do Centro de Estudos Fiscais

*** Economista Especialista do Centro de Estudos Fiscais

Agradece-se ao Prof. Dr. Fernando Chau, Director-Geral de Estudos e Previsão, os comentários e sugestões sobre uma versão anterior deste documento, e ao INE, principalmente ao Dr. Paulo Parente, toda a colaboração prestada no acesso aos dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares. Quaisquer erros e omissões permanecem, contudo, na responsabilidade dos autores.

O documento foi apresentado no seminário “Tributação do Património, Descentralização e Desenvolvimento Local”, organizado pelo Centro de Investigação sobre a Economia Portuguesa do Instituto Superior de Economia e Gestão (CISEP-ISEG), agradecendo-se o convite endereçado.

Sumário

A presente análise tem por principal objectivo a simulação de propostas de reforma da Contribuição Autárquica e a avaliação dos respectivos efeitos redistributivos sobre os agregados familiares, quer relativamente ao rendimento, quer relativamente ao valor patrimonial.

As propostas de reforma apresentadas são as seguintes: introdução de um imposto “*lump sum*”, em que todas as habitações passariam a estar sujeitas ao mesmo montante de imposto; reavaliação da base do imposto através do “valor de mercado”; reavaliação da base do imposto, através do “custo de construção”, corrigido por coeficientes de qualidade e conforto; combinação das duas primeiras propostas; combinação da primeira com a terceira proposta.

As principais conclusões que se retiram da análise são: de um maneira geral os agregados familiares com elementos em idade de reforma serão os mais penalizados com as alterações, quer porque partem de um situação inicial mais favorável em termos relação imposto pago/ valor patrimonial detido, quer porque têm um nível de rendimento reduzido comparativamente ao valor patrimonial detido. Considerando o rendimento, numa situação em que deixem de estar previstas isenções, serão relativamente mais penalizados os agregados familiares com rendimentos mais reduzidos, quer porque são os que inicialmente mais beneficiam das isenções, quer porque quanto mais reduzido o rendimento, maior o esforço financeiro na aquisição de habitação. Conclui-se, também, que nos cenários em que se reavalia a base do imposto, este passará a estar mais relacionado com a realidade que pretende tributar, isto é, o valor patrimonial.

Palavras-chave: Contribuição Autárquica, Reforma Fiscal

Abstract

The main purpose of this analysis is to simulate several reform scenarios for the local tax on real estate (Contribuição Autárquica) and to evaluate the distributive effects of such scenarios on households, both relatively to income and to real estate value.

The scenarios presented are: the introduction of a “*lump sum*” tax, where each dwelling would be liable to the same tax value; the re-evaluation of the tax basis through the “market value”; the re-evaluation of the tax basis, through the “construction cost”, which is corrected by quality and comfort coefficients; a combination of the first two scenarios; a combination of the first and the third scenario.

The main conclusions reached are: households with people in retirement age would be the most affected, both because they start with a more favourable situation considering tax value

paid and real estate value owned and because they have low income relatively to real estate value owned. Considering income, if all exemptions were to be removed households with lower income would be the most affected, both because they initially benefit more from exemptions and because they make a relatively higher financial effort to own a house. In scenarios where the tax basis is re-evaluated the amount of tax paid would be more related to real estate value.

Key-words: Local Tax on Real Estate, Tax Reform

Índice	
Abreviaturas	8
Conceitos estatísticos usados	8
Nota prévia	10
Introdução	12
1. Objectivo do estudo	12
2. Organização do trabalho	12
Parte I- O IOF e a Contribuição Autárquica: potencialidades e limitações	13
1. Apresentação do IOF	13
1.1. Objectivos do IOF	13
1.2. Limitações do IOF	14
2. A Contribuição Autárquica: descrição do ponto de vista legal	14
2.1. Incidência da CA	14
2.2. Principais isenções em CA	15
2.3. Taxas legais de imposto	17
3. Caracterização da CA	17
3.1. Cobrança e pagamentos	18
3.2. Agregados familiares proprietários urbanos não isentos	18
3.3. “Isenções”	19
3.4. Valor matricial tributado (implícito)	21
3.5. Incidência da CA por níveis de rendimento e tipo de agregado familiar	22
3.6. Efeito redistributivo da CA	27
Parte II- Propostas de reforma da CA, simulação de cenários e análise de resultados	30
1. Análise crítica da CA actual	30
2. Propostas de reforma e apresentação de cenários	32
2.1. Hipóteses e suas limitações	32
2.2. Apresentação dos cenários	33
3. Apresentação dos resultados	35
4. Impacto dos vários cenários de reforma sobre os agregados familiares com casa própria	38
4.1. Variação nas taxas de tributação implícita relativamente ao valor imobiliário	38
4.2. Variação nas taxas de tributação implícita relativamente ao rendimento do agregado	40
4.3. Indicadores da capacidade de esforço	43
4.4. Indicadores de desigualdade	46
5. Impacto dos vários cenários de reforma sobre os titulares de imóveis arrendados	47
Conclusões	48
Anexo Técnico	52
Bibliografia	55

Índice de gráficos

Gráfico 1. Taxa de tributação implícita da CA (em relação ao valor imobiliário) e valor imobiliário por decis de rendimento monetário por adulto equivalente	23
Gráfico 2. Taxa de tributação implícita da CA (em relação ao valor imobiliário) e valor imobiliário por tipo de agregado familiar	25
Gráfico 3. Taxa de tributação implícita da CA por decis de rendimento monetário por adulto equivalente	26
Gráfico 4. Taxa de tributação implícita da CA e rendimento monetário por adulto equivalente, por tipo de agregado familiar	27

Índice de quadros

Quadro 1. Isenções: prédios destinados a habitação própria e permanente	16
Quadro 2. Taxas da Contribuição Autárquica	17
Quadro 3. Cobranças realizadas e pagamentos declarados (em % do total)	18
Quadro 4. Agregados familiares proprietários urbanos e agregados familiares que pagam CA	19
Quadro 5. Agregados familiares proprietários que não pagam CA	20
Quadro 6. Valor matricial implícito urbano (10 ³ PTE)	21
Quadro 7. Valor matricial “sujeito” por distrito	22
Quadro 8. Comparação entre os 10% da população que pagam mais CA e os 90% que pagam menos	28
Quadro 9. Comparação da desigualdade antes e depois da CA	28
Quadro 10. Medidas de desigualdade	29
Quadro 11. Cenários resultados	36
Quadro 12. Variação da taxa de tributação implícita em relação ao valor imobiliário, por decis de rendimento monetário por adulto equivalente (pontos base)	38
Quadro 13. Variação da taxa de tributação implícita em relação ao valor imobiliário, por tipo de agregado familiar (pontos base)	39
Quadro 14. Variação da taxa de tributação implícita em relação ao rendimento, por decis de rendimento monetário por adulto equivalente (pontos base)	41
Quadro 15. Variação da taxa de tributação implícita em relação ao rendimento, por tipo de agregado familiar (pontos base)	42
Quadro 16. Variação da população abaixo da “linha de pobreza” inicial, por tipo de agregado familiar (em pontos percentuais)	44
Quadro 17. População abaixo da “linha de pobreza” inicial, prejudicada pela reforma por cenários (em %)	45
Quadro 18. Desigualdade e rendimento património	46
Quadro 19. “Capacidade de pagamento” dos senhorios (proporção de alojamentos penalizados)	47

Abreviaturas

CA- Contribuição Autárquica
CEF- Centro de Estudos Fiscais
DGAA- Direcção-Geral das Autarquias Locais
DGCI - Direcção-Geral dos Impostos
DGITA - Direcção-Geral de Informática Tributária e Aduaneira
DGEP- Direcção-Geral de Estudos e Previsão
EBF - Estatuto dos Benefícios Fiscais
INE- Instituto Nacional de Estatística
IOF- Inquérito aos Orçamentos Familiares
IPC- Índice de Preços no Consumidor
IRS- Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA- Imposto sobre o Valor Acrescentado
PIB- Produto Interno Bruto a preços de mercado
PTE- Escudo Português
SCN- Sistema de Contas Nacionais
€- euro

Conceitos estatísticos usados

- Agregado familiar
Por agregado familiar entende-se qualquer uma das seguintes situações:
 - Conjunto de indivíduos que reside no mesmo alojamento e cujas despesas habituais em alojamento e alimentação são suportadas conjuntamente (orçamento comum), independentemente da existência de laços de parentesco;
 - Indivíduo que ocupa integralmente um alojamento, ou que, partilhando-o com outros indivíduos, não satisfaz a condição anterior (orçamento comum).

- Alojamento principal
O alojamento onde o agregado reside a maior parte do ano

- Alojamento secundário
O alojamento que é apenas utilizado periodicamente ou de forma sazonal

- **Rendimento Monetário**

O rendimento monetário corresponde ao rendimento das famílias (trabalho por conta de outrem, trabalho por conta própria, rendas, rendimentos de capitais, pensões, benefícios periódicos e não periódicos) líquido de impostos (sobre o trabalho, sobre o património e contribuições sociais) e outros encargos (juros, hipotecas, multas e penalidades).

O trabalho que se publica nesta data foi iniciado num momento em que a reforma do património, agora proposta pelo Governo, ainda não estava delineada. Trata-se, assim, de um estudo independente dessa proposta, recentemente aprovada, na generalidade, pela Assembleia da República. O objectivo do estudo é, com base em propostas desenvolvidas nos últimos anos e em “modelos teóricos” avançados na literatura da especialidade, simular cenários hipotéticos de reforma da Contribuição Autárquica (CA). Não se pretendendo ser totalmente original nos cenários que propõe, também não se teve por objectivo simular qualquer proposta apresentadas no âmbito das comissões e grupos criados com esses desiderato em passado recente.

Um dos principais motivos para não simular qualquer das propostas conhecidas de reforma do património imobiliário em Portugal, prende-se com as limitações do Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF). Assim, o IOF está particularmente vocacionado para a análise da estrutura das despesas dos consumidores e para estudos sobre desigualdade e pobreza em relação ao rendimento, não tendo quaisquer objectivos iniciais relativamente à simulação de políticas fiscais. Adicionalmente, considera apenas agregados familiares e, sobre estes, tem informação restrita sobre os imóveis que possuem. Por outro lado, os valores monetários que resultam deste tipo de inquéritos estão geralmente subavaliados, contaminando igualmente a informação sobre realidades que lidam com os imóveis/ alojamentos detidos. Apesar de tudo, a qualidade dos dados do IOF em termos de CA é razoável, ainda que limitada, sendo necessária alguma cautela na interpretação dos resultados obtidos.

O estudo refere-se exclusivamente à reforma da tributação estática do património imobiliário, numa perspectiva de “indiferença financeira” global, isto é, para um mesmo e dado montante de receita fiscal (CA paga pelos agregados familiares em 2000) não se tendo equacionado “combinações de medidas de reforma” em que, por exemplo, o aumento das receitas da CA teria como objectivo compensar reduções a realizar noutros impostos, como por exemplo, na Sisa, no Imposto sobre Sucessões e Doações ou no Selo.

O estudo propõe, para todos os cenários simulados, duas situações extremas: uma hipótese em que as actuais isenções desaparecem, passando todos os agregados detentores de imóveis a pagar CA (“hipótese maximalista”), e outra hipótese em que continuam isentos todos os agregados familiares que beneficiam dessa situação actualmente (“hipótese minimalista”). Por outro lado, a implementação de medidas de reforma, e o seu correspondente impacto são efectuados de uma só vez, afastando-se estratégias gradualistas (essas sim, presentes na maior

parte das propostas de reforma “reais” que se têm vindo a discutir em anos recentes no nosso país), e não se considera, igualmente, medidas que limitem os aumentos (taxas de esforço) a que, por força da reforma do património, os agregados poderão vir a estar sujeitos, que é um dos aspectos distintos da recente proposta governamental.

Junho/2003,
Os Autores

1. Objectivo do estudo

Este trabalho, decorrente da colaboração entre departamentos do Ministério das Finanças especialmente vocacionados para a investigação aplicada na área económica e fiscal, tem por objectivo identificar e analisar o padrão de repartição da incidência actual da Contribuição Autárquica urbana (CA), quer por valor patrimonial detido, quer por níveis de rendimento dos agregados familiares, bem como determinar os efeitos redistributivos de diversos cenários de reforma deste imposto.

Para o efeito foram utilizados os micro-dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF) realizado pelo Instituto Nacional de Estatística durante o ano 2000. Adicionalmente, foram também usados dados dos apuramentos estatísticos da CA elaborados pela Direcção Geral de Impostos (DGCI)/Direcção-Geral de Informática Tributária e Aduaneira (DGITA) tendo por objectivo, nomeadamente, efectuar alguns testes de “coerência” aos resultados do IOF, bem como a comparação de parâmetros e indicadores necessários à análise.

2. Organização do trabalho

O trabalho encontra-se repartido em duas partes. Na Parte I, faz-se a apresentação das potencialidades e limitações do IOF para um estudo desta natureza e efectua-se uma breve descrição da CA, designadamente, em termos da sua incidência legal, isenções e taxas aplicáveis.

Seguidamente, o imposto é caracterizado do ponto de vista qualitativo e quantitativo, de acordo com os dados do IOF. Neste contexto, é feita especial referência à repartição da CA por níveis de rendimento e por tipo de agregado familiar, bem como a comparação entre os encargos com a CA e o valor imobiliário, e entre encargos com a CA e o rendimento monetário das famílias, através da utilização de indicadores considerados relevantes.

Na Parte II, após uma referência crítica à forma de funcionamento e consequências do actual imposto, são apresentados alguns cenários de reforma, e efectuada a simulação dos respectivos efeitos.

Termina-se com algumas Conclusões, onde se sistematizam os resultados alcançados.

1. Apresentação do IOF

Apesar do Inquérito aos Orçamentos Familiares (IOF) não estar especificamente concebido para a avaliação de determinados aspectos do sistema fiscal, a escassez de informação suficiente e detalhada nesta área - designadamente ao nível da Contribuição Autárquica - que permita conhecer a forma como o imposto afecta os agregados familiares de acordo com as suas características, bem como em função do património imobiliário de que sejam titulares, torna o IOF um instrumento valioso para a condução de análises sobre os efeitos redistributivos do imposto.

1.1. Objectivos do IOF

O IOF é realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) de 5 em 5 anos, sendo os agregados familiares inquiridos, ao longo de uma quinzena, sobre despesa, rendimento, impostos e outros elementos socio-económicos tais como condições de habitação, situação perante o trabalho, etc., sendo posteriormente os valores ajustados para a base- ano. Todas as variáveis do inquérito são relativas ao ano 2000 com excepção das variáveis relativas a rendimentos, que correspondem ao ano 1999. Os encargos com CA em 2000 correspondem, evidentemente, a liquidações relativas a 1999 ou anos anteriores. O Inquérito baseia-se numa amostra probabilística de 9980 alojamentos a que correspondem 10020 agregados familiares.

Os principais objectivos do Inquérito são:

- Actualizar a estrutura das despesas do consumo dos agregado, de forma a permitir a actualização dos ponderadores do IPC- Índice de Preços no Consumidor (IPC);
- Viabilizar a estimação das despesas de consumo dos particulares de modo a apurar a componente principal do consumo privado, que integra o Sistema de Contas Nacionais (SCN);
- Analisar as condições de vida dos agregados;
- Tornar possível a realização de estudos/análises em áreas como a pobreza, a desigualdade, a exclusão social, etc.

1.2. Limitações do IOF

Das comparações efectuadas entre os dados oficiais da CA (constantes dos “Apuramentos Estatísticos” da DGCI/DGITA) e os dados do IOF, no sentido de se inferir sobre a adequabilidade destes últimos na realização do presente estudo foram detectadas certas discrepâncias, função da natureza e limitações inerentes às duas fontes, as quais decorrem designadamente de:

- o IOF abrange apenas a CA declarada pelos agregados familiares, não abrangendo as pessoas colectivas (nomeadamente sociedades), que são igualmente proprietárias de imóveis sujeitos a imposto;
- pela própria natureza da CA, os dados da DGCI/DGITA não se encontram tratados por “agregados familiares”, mas sim por “contribuinte”, conceito que não é coincidente com o de pessoas (singulares e/ou colectivas), quer devido a múltiplas contagens (a mesma entidade é considerada tantas vezes como contribuinte quantos os concelhos em que detenha imóveis) quer devido ao facto de cerca de 30% dos “contribuintes” serem identificados por verbetes e não por número de identificação fiscal (o caso mais frequente decorre da existência das designadas “heranças indivisas”);
- limitações do IOF, inerentes ao próprio processo de inquirição e à inferência para o universo dos agregados familiares¹.

2. A Contribuição Autárquica: descrição do ponto de vista legal

A Contribuição Autárquica foi criada no contexto da Reforma Fiscal de 1989, tendo sido aprovada pelo Decreto-Lei n.º 442-C/88, de 30/11, e incide legalmente sobre os proprietários/usufrutuários dos prédios, constituindo uma fonte de receita exclusiva dos municípios.

2.1. Incidência da CA

Em termos de incidência pessoal, a opção retida no âmbito do Código da CA de tributar os titulares da propriedade imobiliária, e não os seus utilizadores, vem no seguimento da antiga Contribuição Predial. O argumento utilizado é o de que o proprietário (ainda que não utilizador do imóvel) é o principal beneficiário da valorização que os prédios sofrem decorrente da

¹ A confrontação entre os dados do IOF e os dados da DGCI/DGITA apontam para uma subestimação da receita total no IOF.

actividade pública. Paralelamente, foi entendido que, deste modo, seria uma forma de tributar geradora de maior aceitação pelos contribuintes e de mais fácil e segura aplicação.

No dizer do legislador, a CA aparece também como um complemento em relação à tributação efectuada no âmbito do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (IRC). E isto porque neles se optou por apenas tributar os rendimentos realmente auferidos, o que levava a que no caso dos rendimentos prediais se tributassem apenas os que decorressem de situações de arrendamento (ou semelhantes). A CA, ao recair tanto sobre prédios arrendados como não arrendados (nomeadamente “casa própria”) visa, entre outros objectivos, preencher essa “lacuna”, fazendo-o com carácter periódico (anual)².

A incidência material da CA recai sobre o valor tributável dos prédios situados em cada município, dividindo-se em rústica - quando incide sobre terrenos agrícolas e construções acessórias - e urbana, que abarca, nomeadamente, edifícios e terrenos para construção³.

Por “valor tributável” entende-se o valor patrimonial determinado nos termos do denominado Código de Avaliações. No entanto, e até à aprovação deste - o que ainda não se verificou - os prédios continuam a ser avaliados segundo as regras do revogado CCPIIA - Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola.

Assim, para os prédios urbanos, o valor tributável em CA é o que resultar da capitalização do rendimento colectável através da aplicação de factor 15 (ver art.º 6 do Decreto-Lei n.º 442-C/88, já citado). No caso de prédios urbanos arrendados, esse rendimento é igual às rendas efectivamente recebidas em cada ano, líquidas de uma percentagem para despesas de conservação e encargos (art.º 113 do CCPIIA). No caso de se tratar de prédios não arrendados - a maioria -, o rendimento colectável obtém-se deduzindo do valor locativo - entendido como o valor correspondente à “justa renda” pelo período de um ano em regime de liberdade contratual - a referida percentagem para encargos (art.º 125 do CCPIIA).

2.2. Principais isenções em CA

Em termos de isenções, a opção prosseguida ao longo dos anos em sede de tributação patrimonial (quer estática - CA, quer dinâmica - Imposto Municipal de Sisa), tem sido a de

² Noutros sistemas fiscais, a opção foi a de sujeitar a imposto sobre o rendimento as “rendas imputadas” à habitação própria, eventualmente líquidas de encargos.

³ Neste âmbito, razões de disponibilidade de informação no IOF, explicam que apenas a CA urbana afecta afins habitacionais seja objecto da presente análise.

estimular por via fiscal a construção e a aquisição de prédios urbanos para residência permanente⁴.

As isenções de CA, na sua quase totalidade constantes do EBF - Estatuto dos Benefícios Fiscais, Cap. VII, art.º 40º a 47º -, assumem normalmente um carácter temporário, função do valor tributável do imóvel, sendo de destacar as seguintes, em vigor no ano de 1999⁵:

- Prédios destinados a habitação própria e permanente (EBF – art.º 52, actual art.º 42):

Os imóveis nestas condições beneficiam das seguintes isenções de período temporal variável em função do respectivo valor tributável:

Quadro 1. Isenções: prédios destinados a habitação própria e permanente

Valor tributável	Período de isenção (anos)
Até 20.700 cts. (€ 103.251,16)	10
Mais de 20.700 até 25.900 cts. (€129.188,66)	7
Mais de 25.900 até 31.310 cts. (€156.173,62)	4

- Prédios destinados a arrendamento para habitação (EBF – idem):

Estão igualmente isentos, nas condições referidas acima, os prédios ou parte de prédios construídos de novo, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso na parte destinada a arrendamento para habitação.

- Casas de renda condicionada (EBF – art.º 51, actual art.º 41):

Os prédios ou parte de prédios arrendados em regime de renda condicionada estão isentos por um período de 15 anos.

- Prédios de reduzido valor patrimonial detidos e habitados por famílias de baixos rendimentos (EBF – art.º 55, actual art.º 45):

Beneficiam de isenção os prédios com valor tributável não superior a 1.345 contos (6.708,83 euros), pertencentes a agregados familiares cujo rendimento bruto total englobado para efeitos de IRS não ultrapasse o dobro do salário mínimo mais elevado⁶.

⁴ A que se deve acrescer em sede de IRS, a possibilidade de dedução – sujeita a limite - de juros e amortizações de dívidas contraídas para esse efeito, bem ainda como a não-tributação das mais-valias por alienação de habitação, respeitadas que sejam certas condições.

⁵ Na análise estatística posterior, apenas serão consideradas as isenções aplicáveis a agregados familiares e, destas, apenas as consideradas, económica e financeiramente, mais relevantes.

⁶ O salário mínimo nacional mais elevado ascendia, em 1999, a 61.300\$ (€ 305,76) .

- Prédios financiados por contas “ Poupança-Emigrante” (EBF – art.º 54, actual art.º 44):
Os prédios adquiridos ou construídos, no todo ou em parte, através do sistema “poupança-emigrante” estão isentos por um período de 10 anos.
- Património cultural classificado (CCA – art.º 12, n.º 1, actual EBF – art.º 40, n.º 1, n):
A isenção, que tem carácter “permanente”, é aplicável aos prédios classificados como imóveis de interesse público, imóveis de valor municipal e património cultural.
- Montante reduzido de imposto a pagar (CCA – art.º 21, n.º 4):
Não há lugar ao pagamento de CA sempre que o valor liquidado seja inferior a 1.000\$00 (4,99 euros). Constitui uma isenção dita “técnica”, justificada, sobretudo, por razões administrativas.

2.3. Taxas legais de imposto

No capítulo das taxas, as mesmas situavam-se, no ano de 1999, em 0,8% para prédios rústicos e entre 0,7% e 1,3% para prédios urbanos, cabendo, neste último caso, ao município da localização dos imóveis a definição anual da taxa aplicável, na ausência da qual a contribuição será liquidada pela aplicação da taxa mínima (CCA – art.º 16 e 17). A estrutura das taxas da CA evoluiu do seguinte modo desde a sua introdução em 1989:

Quadro 2. Taxas da Contribuição Autárquica

	Prédios Urbanos	Prédios Rústicos
1989-1994	1,1 a 1,3	0,8
1995-1996	0,8 a 1,0	0,8
1997-2003	0,7 a 1,3	0,8

3. Caracterização da CA

De uma maneira geral, e pese embora as diferenças de perspectiva e as limitações/discrepâncias apontadas acima, os dados divulgados pelo IOF-2000 não se afastam muito, em termos relativos, da realidade apresentada pelos dados oficiais constantes dos apuramentos estatísticos efectuados pela Administração tributária. Com base nos resultados do IOF é possível efectuar a caracterização da realidade hoje sujeita a imposto sobre o património imobiliário urbano (CA), a que se dedicam as secções seguintes:

3.1. Cobrança e pagamentos

A comparação entre cobranças realizadas pelo Estado (DGCI/DGITA) e os pagamentos de CA declarados como pagos pelos agregados familiares inquiridos (IOF), revela que a estrutura da sua repartição por distrito é idêntica nas duas fontes de informação; porém, quando se comparam valores absolutos, a receita total que resulta dos pagamentos declarados pelas famílias no IOF subestima a receita efectivamente cobrada a nível nacional sobre as pessoas singulares.

Quadro 3. Cobranças realizadas e pagamentos declarados (em % do total)

	DGCI/DGITA	IOF
Aveiro	5.4	5.3
Braga	5.4	6.0
Faro	9.8	5.5
Lisboa	29.4	29.6
Porto	19.9	20.3
Setúbal	7.9	10.7
Outros	22.3	22.6
Total	100.0	100.0

Contudo, e em qualquer dos casos, é extremamente relevante a concentração da receita nos distritos de Lisboa e Porto, também os de maior densidade populacional e poder de compra.

3.2. Agregados familiares proprietários urbanos não isentos

Na identificação de agregados familiares proprietários de imóveis, o IOF permite obter informação sobre quantos alojamentos tem o agregado familiar (até um máximo de 4) e se tem imóveis arrendados (mas não quantos)⁷; por outro lado, possibilita identificar todos os agregados familiares que declaram pagar CA urbana, pelo que atentas as restrições apontadas, a caracterização dos agregados pode ser apresentada da seguinte forma:

⁷ Poderá haver agregados familiares proprietários que não são identificados como tal porque detêm imóveis destinados a arrendamento que não estão arrendados ou detêm imóveis destinados exclusivamente à actividade empresarial/profissional dos elementos do agregado familiar.

Quadro 4. Agregados familiares proprietários urbanos e agregados familiares que pagam CA

	Agregados familiares proprietários (em % do total de agregados familiares)	Agregados familiares que pagam CA urbana (em % do total de tipo de proprietário correspondente)
Total	71,3	44,9
Alojamento	70,8	44,9
Alojamento principal	68,9	45,0
▪ Apenas alojamento principal	60,1	41,3
Alojamento secundário	7,7	60,9

Conclui-se, assim, que 71,3 por cento dos agregados familiares eram detentores de propriedade imobiliária urbana, e que destes apenas 44,9 por cento pagavam CA. Por seu turno, dos 60 por cento dos agregados que apenas possuíam alojamento principal, cerca de 41 por cento declarava não pagar CA (“isentos”⁸).

Estes resultados confirmam a já reconhecida base estreita de incidência da actual CA, devido sobretudo às extensas isenções temporárias de que podem beneficiar os agregados familiares adquirentes de habitação própria e permanente, bem como a subavaliação dos respectivos valores de aquisição.

3.3. “Isenções”

Na identificação das razões que conduzem a que um tão significativo número de imóveis/agregados familiares declarem não pagar CA (“isentos”), procurou-se “reproduzir” as condições de acesso definidas na lei para o usufruto de tais benefícios (ver atrás, ponto 2.2). Assim, seleccionaram-se no âmbito do universo do IOF os agregados familiares que respeitassem uma das seguintes hipóteses:

- Ou possuíam apenas habitação própria e adquiriram a respectiva casa há menos de 10 anos⁹;
- Ou possuíam apenas habitação própria e tinham rendimento total bruto do agregado familiar englobado para efeitos de IRS inferior ao dobro do salário mínimo mais elevado¹⁰;

⁸ No contexto da exploração dos dados constantes do IOF, “não isentos” refere-se a agregados familiares que declaram pagar CA; “isentos” no caso inverso.

⁹ Toda a análise a partir daqui (com algumas excepções assinaladas) incide sobre os agregados familiares que evidenciam possuir apenas alojamento principal. Esta opção deve-se ao facto de que normalmente se estará a comparar o alojamento principal (único relativamente ao qual o IOF tem informação sobre as “características físicas” do mesmo) com o encargo de CA que este gera. Assim, a exclusão dos agregados familiares que evidenciam possuir vários imóveis prende-se com a necessidade de minimizar o número de imóveis correspondentes à CA paga (o IOF regista a CA total paga).

Com esta *proxy* pretendeu-se identificar agregados familiares que possam estar isentos por terem adquirido casa para habitação própria dentro do período temporal máximo definido para isenção de CA, ou por terem adquirido casa através do sistema poupança-emigrante, ou por terem simultaneamente um valor patrimonial tributável reduzido e baixos rendimentos.

Sendo apenas motivos prováveis, e não efectivos, pelos quais os agregados familiares podem estar isentos, aqueles que no âmbito do IOF declaram não pagar CA e não cumpram com os critérios de selecção mencionados, presumiu-se que “apenas” poderão não ser contribuintes activos de CA se beneficiarem de “isenção técnica” ou possuírem “imóveis classificados”¹¹

Com base nas hipóteses referidas, os resultados a que se chegou foram os seguintes:

Quadro 5. Agregados familiares proprietários que não pagam CA

	Proprietários	Não pagam	Isenção “tipo A”	Isenção “tipo B”	Isenção “tipo C”	Total explicado (6=3+4+5)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
IOF em %	100,0	58,7	19,7	19,8	1,0	40,5
em % do total de proprietários	84,3	49,5	16,7	16,7	0,9	34,3

Isenções/justificações:

Tipo A: possuir alojamento principal há menos de 10 anos;

Tipo B: rendimento do agregado familiar englobado para efeitos do IRS não seja superior ao dobro do salário mínimo mais elevado, excluindo agregados com alojamento principal adquirido há menos de 10 anos, que são considerados no tipo A;

Tipo C: ter pago Sisa¹².

Como se pode concluir da análise do quadro acima, 58,7 por cento dos agregados que apenas possuíam alojamento principal declararam não pagar CA, sendo que destes, cerca de 1/3 estariam a beneficiar de isenções temporárias (justificação do “tipo A”), outro terço gozaria de protecção fiscal por baixo património/rendimento (explicação do “tipo B”), e os restantes 31 por cento não pagavam porque estavam ou em situação de “isenção técnica” (uma minoria no caso do património urbano) ou detinham património classificado, ou por “outras situações” (não declararam no inquérito- limitações da inquirição; estavam em situação fiscal irregular; etc.)¹³.

¹⁰ A não referência ao valor matricial do imóvel deve-se ao facto de o IOF não dispor de tal informação.

¹¹ A junção destas duas situações deve-se ao facto de não ser possível distinguir os agregados familiares proprietários de imóveis classificados dos agregados familiares sujeitos a isenção técnica uma vez que não existe informação suficiente no IOF para este fim.

¹² Em todas as selecções feitas foram eliminados os agregados familiares que tenham pago SISA, uma vez que - se cumpridos os normativos legais - no ano de aquisição dos imóveis não é paga CA, ou seja, a CA é paga com um ano de desfasamento.

¹³ De acordo com os dados da DGCI/DGITA, o número de contribuintes (singulares e colectivos) isentos era da ordem dos 63 por cento.

3.4. Valor matricial tributado (implícito)

Dado que no IOF é apurada a CA urbana total paga por agregado familiar, é possível calcular o “valor matricial implícito médio” detido por cada agregado familiar, sendo a estimativa efectuada dividindo o valor da CA pela taxa aplicável em cada município. Os resultados são apresentados no Quadro 6.

Quadro 6. Valor matricial implícito urbano (10³ PTE)

Por agregados familiares/ contribuintes sujeitos	2267,8 ¹⁴
“Por prédio”	1543,5
Encargo com a CA médio “por prédio”	16,9 ¹⁵

Conclui-se que, de acordo com as declarações no IOF, cada agregado familiar que pagava CA urbana (cerca de um terço dos agregados familiares) detinha património urbano com valor matricial implícito médio de 2.267,8 contos (11.311,90 €), valor que ilustra a actual e reconhecida desactualização/desadequação dos valores constantes das matrizes prediais e das práticas de subavaliação declarativa verificadas¹⁶. O mesmo é confirmado quando se efectua a estimativa do valor matricial implícito por prédio, dado que o montante obtido é da ordem dos 1.543,5 contos.

Por seu turno, em termos de distribuição geográfica do valor matricial total, a sua repartição por distrito encontra-se sistematizada no Quadro 7.

¹⁴ Inclui toda a amostra.

¹⁵ Apenas para quem paga CA.

¹⁶ Uma vez que o IOF subavalia a receita, o valor matricial implícito está igualmente abaixo do valor subjacente ao recolhido na base de dados da DGCI/DGITA.

Quadro 7. Valor matricial “sujeito” por distrito¹⁷

	Em % do total
Aveiro	6,42
Braga	5,32
Coimbra	4,45
Faro	5,75
Leiria	3,65
Lisboa	30,64
Porto	15,99
Santarém	3,10
Setúbal	11,37
Outros	13,31 ¹⁸
Total	100,00

Os resultados mais relevantes dessa análise apontam no sentido de que o distrito de Lisboa concentra mais de 31 por cento do valor matricial sujeito a CA, seguindo-se-lhe o distrito do Porto, com cerca de 16 por cento. Os distritos de Faro e Setúbal apresentam-se igualmente com valores importantes.

3.5. Incidência da CA por níveis de rendimento e tipo de agregado familiar

Na análise da incidência da CA pode-se considerar que, sendo este um imposto que recai sobre o valor patrimonial imobiliário detido numa perspectiva de tributação de acordo com o “princípio do benefício”, a “equidade” do mesmo será mais justamente avaliada se for comparado não com a capacidade económica global dos seus detentores, mas antes com o respectivo valor real (ou de mercado) do imóvel.

No entanto, não se pode esquecer que a CA constitui um encargo a suportar pelos respectivos sujeitos passivos e que, nomeadamente, no caso da “habitação própria e permanente”, mas também dos prédios não arrendados/devolutos, ou mesmo de proprietários auferindo “rendas condicionadas”, esses encargos fiscais deverão ser confrontados com a respectiva capacidade económica (orçamento familiar), no sentido de determinar o efeito dessa punção tributária adicional sobre o seu rendimento disponível.

Pelo que se conduziu a análise subsequente numa dupla perspectiva: assim, e em primeiro lugar, começou por se avaliar o nível e a relação dos encargos com a CA no valor imobiliário detido pelo agregado familiar; de seguida, determinou-se a importância relativa desses mesmos encargos comparativamente ao rendimento do agregado familiar. Ambas as relações são

¹⁷ Inclui toda a amostra.

¹⁸ Distritos que individualmente não atingem os 3% do total.

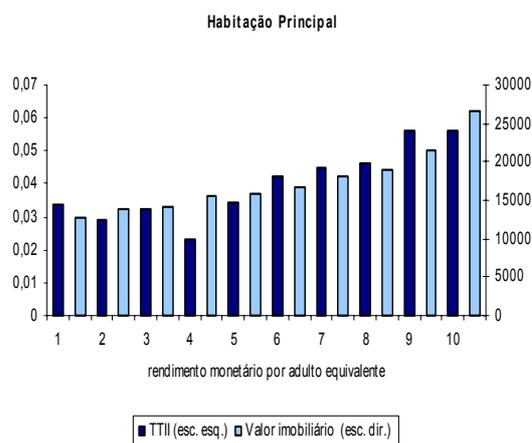
traduzidas pelos valores assumidos pela, para este efeito, denominada “taxa de tributação implícita” da CA, relativa, respectivamente, ao valor imobiliário (TTII) e ao rendimento do agregado (TTIR).

3.5.1 Distribuição da taxa de tributação implícita da CA por valor do imóvel

Na presente secção, o valor imobiliário corresponde ao valor real (ou de mercado) do alojamento principal do agregado familiar e foi estimado fazendo-se produto entre a área habitável do alojamento principal (informação fornecida pelo IOF) e o valor por m² resultante da avaliação bancária (dados trimestrais, do INE). Com base nas informações disponibilizadas pelo IOF relativo a tipo de habitação (moradia/apartamento) e localização, foi possível atribuir ao alojamento principal de cada agregado familiar um valor dito “de mercado” (valor imobiliário).

A taxa de tributação implícita da CA relativa ao valor imobiliário (TTII) corresponde, por sua vez, ao rácio entre a CA urbana atribuída ao alojamento principal e o valor imobiliário estimado correspondente. No Gráfico 1 estão os resultados alcançados, tendo os agregados familiares sido ordenados por decís de rendimento monetário por adulto equivalente¹⁹.

Gráfico 1. Taxa de tributação implícita da CA (em relação ao valor imobiliário) e valor imobiliário por decís de rendimento monetário por adulto equivalente



Do gráfico supra se pode concluir que à medida que o rendimento monetário aumenta, tanto o valor imobiliário, como a taxa de tributação implícita da CA urbana em relação ao valor

¹⁹ Para este efeito, o rendimento monetário foi dividido por uma escala de equivalência, de forma a ser levado em consideração o número de elementos integrantes do agregado familiar e as economias de escala decorrentes de vários indivíduos residirem juntos. A escala de equivalência utilizada foi a escala de equivalência modificada definida pela OCDE, que atribui o peso de 1 ao primeiro adulto, 0.5 a cada um dos restantes adultos e 0.3 a cada criança com idade inferior a 16 anos.

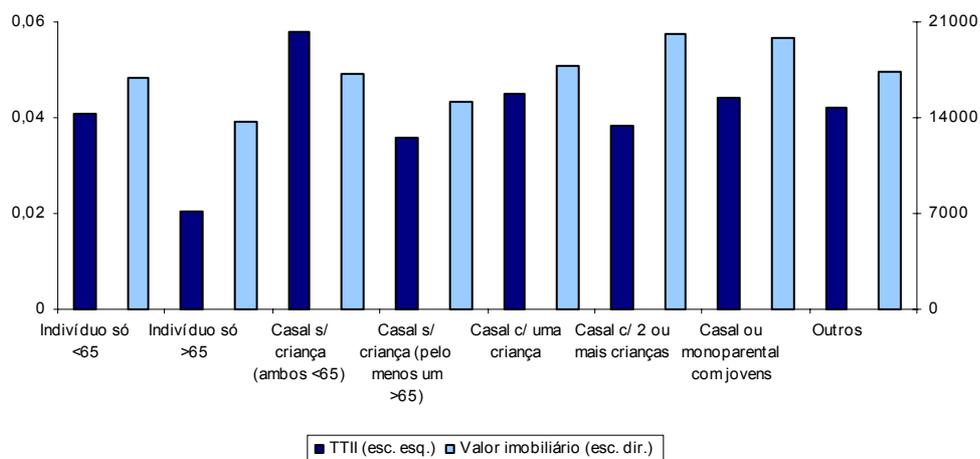
imobiliário, também aumentam. Contudo, numa situação em que a taxa de tributação legal é proporcional ao valor matricial, a taxa de tributação implícita em relação ao valor imobiliário tenderia a ser constante. Várias explicações podem justificar a evolução crescente detectada na taxa de tributação implícita:

- Os agregados familiares de maior rendimento tendem a adquirir habitações de preços mais elevados e apresentam uma “rotação” superior na compra de habitação, consequentemente, com valores matriciais mais elevados e actualizados, logo com menor possibilidade de beneficiarem de isenções temporalmente alargadas; o contrário acontece nos decis de rendimento mais baixo;
- Por outro lado, nas zonas a que está associado maior rendimento “per capita”, os municípios tendem a fixar taxas legais mais elevadas do que nas restantes regiões do país (utilização do “grau de liberdade” permitido pelo intervalo entre 0,7% e 1,3%), pelo que a taxa média de tributação da CA aumenta;
- Uma vez que, para efeitos deste estudo, a avaliação/valorização do alojamento principal foi feita considerando apenas a área habitável e a região de localização (não incluindo, portanto, outros indicadores, como a qualidade e o conforto do imóvel), os alojamentos de agregados familiares com rendimentos mais elevados poderão estar relativamente subavaliados.

Conduzindo idêntico tipo de análise, mas agora referida à distribuição da taxa de tributação implícita por tipo de agregado familiar²⁰, chega-se aos seguintes resultados (Gráfico 2):

²⁰ Na divisão por tipo de agregado familiar foram considerados os seguintes tipos: 1. indivíduo só com idade inferior a 65 anos; 2. indivíduo só com idade superior a 65 anos; 3. casal sem filhos em que ambos têm idade inferior a 65 anos; 4. casal sem filhos em que pelo menos um dos elementos tem idade superior a 65 anos; 5. casal com uma criança; 6. casal com duas ou mais crianças; 7. casal ou monoparental com jovens; 8. outros casos.

Gráfico 2. Taxa de tributação implícita da CA (em relação ao valor imobiliário) e valor imobiliário por tipo de agregado familiar

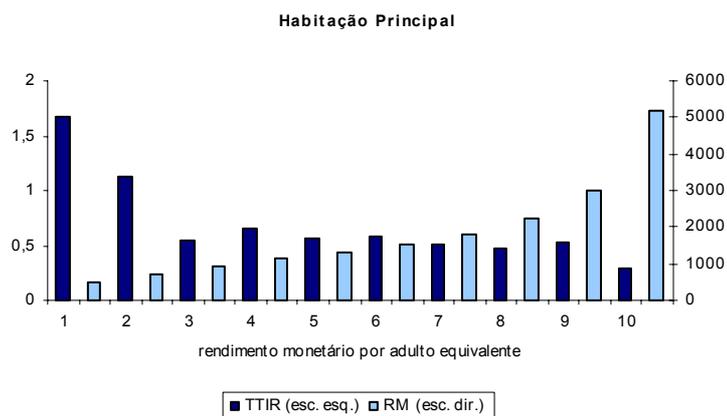


O tipo de agregado familiar com relação mais desfavorável entre valor imobiliário e taxa de tributação implícita da CA urbana em relação ao valor imobiliário são os “casais sem crianças”, ambos com idade inferior a 65 anos, e os “casais com crianças”. Uma justificação para este resultado poderá ser que nestes agregados familiares existem relativamente mais casos de famílias que adquiriram casa há relativamente pouco tempo mas que já estão fora da possibilidade de isenção.

3.5.2 Distribuição da taxa de tributação implícita da CA por rendimento do agregado

A comparação levada a cabo entre a CA urbana total declarada como encargo suportado pelos agregados inquiridos no IOF, e o respectivo rendimento monetário familiar traduziu-se no cálculo das correspondentes taxas de tributação implícita por rendimento equivalente (TTIR) dadas pela divisão do montante de CA paga pelo rendimento monetário por adulto equivalente. No Gráfico 3 apresentam-se os resultados alcançados.

Gráfico 3. Taxa de tributação implícita da CA por decis de rendimento monetário por adulto equivalente

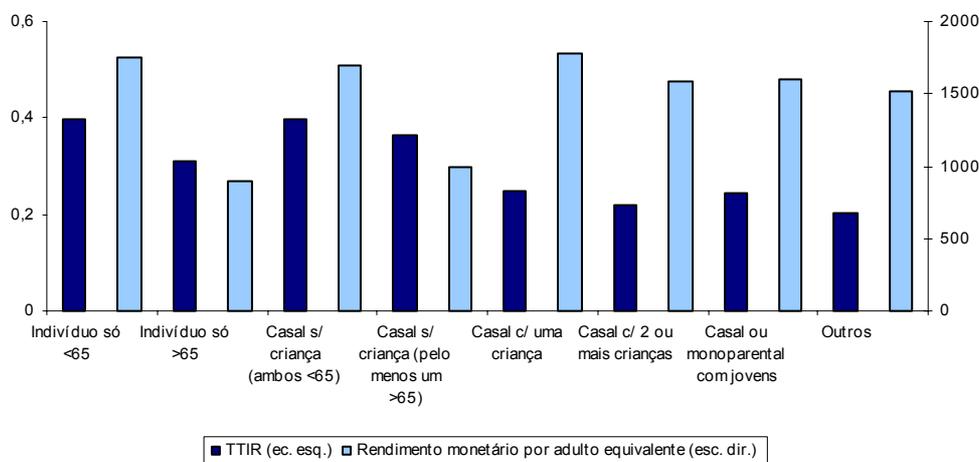


Desta representação se pode concluir que à medida que o rendimento monetário equivalente aumenta, a taxa de tributação implícita da CA em relação ao rendimento começa por apresentar uma evolução decrescente nos primeiros decis, evidenciando, portanto, um “padrão de regressividade”, com maiores encargos, em termos relativos, a serem suportados pelas famílias de rendimentos mais baixos. A partir do 4º decil, ao contrário, não parece poder definir-se uma tendência estável, mas é significativo o facto de os encargos com o pagamento da CA serem nitidamente inferiores, em termos percentuais, aos suportados pelos três primeiros decis.

As razões subjacentes a esta evolução poderão andar associadas ao facto de, como se viu atrás, a taxa de tributação implícita ser crescente com o valor imobiliário, pelo que se pressupõe que à medida que o rendimento diminui, o esforço com a aquisição do imóvel é maior (o rendimento e o encargo com a CA autárquica evoluem da mesma forma à medida que o rendimento aumenta, mas o valor imobiliário aumenta relativamente menos à medida que o rendimento aumenta). Este esforço é particularmente elevado nos primeiros decis de rendimento, levando a que a taxa de tributação implícita seja decrescente.

À semelhança da análise efectuada atrás, apresenta-se no Gráfico 4 a distribuição da taxa de tributação implícita da CA em relação ao rendimento monetário, por tipo de agregado familiar.

Gráfico 4. Taxa de tributação implícita da CA e rendimento monetário por adulto equivalente, por tipo de agregado familiar



De acordo com os resultados, os agregados familiares que incluem indivíduos em idade de reforma (“indivíduo só com idade superior a 65 anos” e “casal em que pelo menos um elemento tem idade superior a 65 anos”) apresentam a relação mais desfavorável de esforço financeiro face ao nível detido de rendimento monetário por adulto equivalente. Uma possível explicação para tal é a de que estes agregados, ao terem adquirido alojamento numa fase da vida em que tinham maiores níveis de rendimento (e, portanto, maior capacidade aquisitiva de imóveis), viram esses fluxos diminuir com a entrada na idade da reforma, tornando mais pesado, em termos relativos, o respectivo encargo com a CA.

3.6. Efeito redistributivo da CA

Nesta secção procura evidenciar-se o grau de concentração da CA por agregados familiares, testando a ideia/afirmação de que um número relativamente pouco numeroso de contribuintes explicam uma grande percentagem das receitas da CA independentemente das suas condições económicas. Para este efeito, identificaram-se os 10% da população que pagam mais CA e estimaram-se, em média, os encargos fiscais a ela associados.

Os resultados são apresentados no Quadro 8, sendo desagregados com base em elementos sócio-económicos de caracterização do agregado familiar (como o tipo de agregado, o valor imobiliário detido, o rendimento médio por adulto equivalente) e algumas características do alojamento principal (idade e área).

Quadro 8. Comparação entre os 10% da população que pagam mais CA e os 90% que pagam menos

	Todos	90%		10%	
	Média	Média	DP em % da média	Média	DP em % da média
Contribuição autárquica (PTE)	6.995,9	2.306,1	192,5	49.301,2	89,9
Rendimento monetário por adulto equivalente (PTE)	1.465.863,0	1.417.188,0	76,1	1.882.110,0	66,16
Características do alojamento principal					
Valor imobiliário (contos)	17.055,6	16.431,7	55,4	22.683,6	54,9
Área (m ²)	97,2	95,2	46,9	112,7	48,3
Idade (em relação ao ano de construção)	18,4	18,9	92,3	14,3	73,0

Os resultados da exploração do IOF permitem concluir que, em média os 10% de agregados familiares que têm mais encargos, em termos absolutos, com a CA, tem um maior rendimento monetário por adulto equivalente e maior valor imobiliário. Por outro lado os alojamentos de que são titulares são mais recentes e possuem maior área. Relativamente à composição da população total, no “grupo dos 10%” existem ligeiramente mais casais novos, com ou sem filhos. No entanto a relação que existe entre encargos com a CA e outros elementos quantificáveis para este grupo de agregados familiares é muito desfavorável, quando comparada com a relação que existe para os restantes 90% dos agregados familiares.

Tendo por objectivo determinar os impactos redistributivos da CA, procedeu-se à estimação de alguns indicadores, através dos quais se procura evidenciar/medir a desigualdade do rendimento monetário antes e após o pagamento da CA, embora tendo consciência de que, dados os muitos casos existentes de isenção e de pagamento reduzido de imposto, os seus efeitos em termos globais não poderiam ser muito significativos. Os resultados estão sistematizados no Quadro 9 através de algumas medidas usuais de desigualdade, como os índices de Gini e Atkinson.²¹

Quadro 9. Comparação da desigualdade antes e depois da CA

	Gini	G(0)	G(1)	A(0.5)	A(1)	A(2)
Antes	0.3559	0.2110	0.2194	0.1020	0.1903	0.3362
Depois	0.3563	0.2117	0.2199	0.1022	0.1908	0.3382

Como se pode constatar, o efeito da CA sobre a desigualdade do rendimento assim analisada, tende a ser reduzido, apresentando os índices de desigualdade apenas pequenas variações.

²¹ Os índices de Gini e de Atkinson assumem valores entre 0 e 1, e quanto mais elevado o seu valor maior a desigualdade.

No seguimento, foram igualmente estimados outros indicadores com o objectivo, mais específico, de determinar quais os factores com maior influência nessas variações e, em particular, a proporção de desigualdade explicada por diferenças no rendimento e por diferenças no valor imobiliário (património).²²

Quadro 10. Medidas de desigualdade

Gini	Theil (0)						Theil (1)				
	Total	Rendimento		Património		Total	Rendimento		Património		
		Intra-grupo	Inter-grupo	Intra-grupo	Inter-grupo		Intra-grupo	Inter-grupo	Intra-grupo	Inter-grupo	
0,84	18,67	99,38	0,62	99,19	0,81	1,62	92,71	7,29	90,85	9,15	

De acordo com os índices apresentados (Theil (0) e Theil(1)), as diferenças no valor imobiliário explicam actualmente entre cerca de 0,8% e 9,2% da desigualdade existente nos encargos com a CA, enquanto que as diferenças no rendimento explicam entre cerca de 0,6% e 7,3% dessa desigualdade.

²²O valor dos índices de Theil varia entre 0 e ∞ , aumentando a desigualdade com o valor do índice.

1. Análise crítica da CA actual

As conclusões que é permitido retirar da análise e diagnóstico antes apresentados sobre a situação vivida ao nível da Contribuição Autárquica, na linha das decorrentes de outros estudos já realizados sobre a tributação do património, apontam no sentido da necessidade da sua reforma profunda, nomeadamente por razões de equidade e de eficiência económica e administrativo-financeira.

O mesmo é reafirmado por organizações internacionais como a OCDE que, no “Economic Survey- 2001” sobre Portugal, refere o seguinte: *“A tributação da propriedade imobiliária é extremamente ineficiente e iníqua [...] Apesar das elevadas taxas, a tributação da propriedade representa apenas 0,8% do PIB, muito abaixo da média da OCDE. A complexa rede de normas fiscais e de generosos desagravamentos fiscais, a prática generalizada de subavaliação das transacções imobiliárias por parte dos adquirentes e dos vendedores com o propósito de minimizar os pagamentos de sisa e a falta de um cadastro nacional da propriedade rústica e urbana actualizado explicam, porventura, o fraco desempenho dos impostos sobre a propriedade, mas também a percepção da sua iniquidade por parte da população”* (OCDE, 2001).

Nesses sentido, vai também a avaliação constante da “Exposição de Motivos” que acompanha a Proposta de Lei n.º 56/IX, de 15 de Abril, recentemente apresentada pelo Governo à Assembleia da República, onde se afirma que *“o problema fundamental da contribuição autárquica reside efectivamente na determinação do valor patrimonial dos imóveis. Com efeito, a enorme valorização nominal dos imóveis, em especial dos prédios urbanos habitacionais, comerciais e terrenos para construção, por efeito de sucessivos processos inflacionistas e de aceleração do crescimento económico do País nos últimos 30 anos, sem que se tivesse procedido às indispensáveis actualizações, minaram por completo a estrutura e a coerência do imposto (...) A combinação destes factores conduziu a resultados desastrosos, originando distorções e iniquidades de toda a ordem, incompatíveis com um sistema fiscal justo e moderno. Conduziu, sobretudo, a uma situação totalmente inaceitável do ponto de vista da equidade, isto é, a uma sobretributação dos prédios novos, altamente penalizadora dos jovens casais e que vem assumindo consequências sociais mais graves à medida que vão terminando os períodos de isenção por motivo de aquisição de habitação para residência própria e permanente, ao lado de uma desajustada subtributação dos prédios antigos”*.

É neste contexto que devem ser entendidas as diversas propostas técnicas e políticas que vêm sendo efectuadas, nomeadamente após 1996, impulsionadas por relatório que o Governo

apresentou, nesse ano, à Assembleia da República, bem como pelos relatórios, estudos e anteprojectos legislativos elaborados desde essa altura pelas diferentes comissões e grupos que se vêm debruçando sobre o assunto (e correntemente conhecidos pelos nomes dos seus presidentes ou autores, caso de Medina Carreira, Sidónio Pardal, Sá Fernandes/ECORFI, Saldanha Sanches, Oliveira Martins/Rogério M. Ferreira, etc. - ver Bibliografia).

Existindo um consenso significativo sobre os graves inconvenientes da situação actual e sobre a necessidade da reforma da tributação do património, as opiniões e definição dos seus objectivos, amplitude e estratégias de implementação são, contudo, muito diversificadas, disso sendo bem elucidativos as propostas existentes. Referenciando, apenas, no campo restrito da tributação estática do património imobiliário (CA), alguns dos vectores e características mais marcantes das respectivas abordagens, temos:

- No que respeita ao “modelo de tributação”

Embora existam propostas para a criação de um imposto sobre o património líquido (no qual os imóveis constituiriam base privilegiada de tributação), a maior parte dos estudos aponta no sentido da manutenção de um imposto “autónomo” sobre o valor patrimonial dos imóveis (arrendados e não-arrendados).

- No que respeita aos valores matriciais

Todas as propostas parecem unânimes na consideração da necessidade da sua actualização. Porém, as metodologias, estratégias e “*timings*” diferem, e vão desde propostas para uma avaliação geral dos imóveis, até ao uso de coeficientes de actualização com base em índices de desvalorização monetária e/ou de valorização imobiliária, normalmente de implementação gradualista.

- No que respeita aos critérios de avaliação

É proposta comum o recurso a critérios ditos “objectivos” de avaliação baseados, nomeadamente, em realidades como o “custo médio de construção”, a “área bruta”, o destino (habitação, comércio, etc.), a “vetustez” do imóvel, bem como de certos elementos de conforto derivados da existência ou não de certas infra-estruturas (como rede de esgotos, electricidade, cozinha, casas de banho, garagens, elevadores, piscinas, etc.), que funcionariam, respectivamente, como factores majorativos ou minorativos.

Apesar de ainda se detectar a permanência de “*nuances*” não despiciendas entre as várias propostas (é o caso do designado “valor de base territorial” – ver Sidónio Pardal), nelas

encontra-se sempre presente o objectivo de forte redução do carácter “subjectivo” das avaliações feitas pelas Comissões de Avaliação actuais.

- No que respeita às taxas e ao objectivo financeiro

As várias propostas e intervenções têm-se apresentado como financeiramente neutras, buscando primordialmente objectivos de equidade e desagravamento da carga tributária sobre os patrimónios mais recentes. Nessa medida, a actualização dos valores matriciais e a aplicação dos novos critérios de avaliação aos fogos novos seria acompanhada por uma redução significativa das taxas da CA, na ordem dos 50 por cento das hoje aplicadas.

Neste contexto, importa salientar um elemento “inovador” constante da proposta identificada como “Sidónio Pardal”, ao propor a introdução de uma componente fixa, de natureza “*lump sum*”, no cálculo da CA a pagar, a que acresceria a contribuição calculada em função do valor atribuído ao imóvel.

- No que respeita às isenções

Como deriva de alguns dos traços comuns já identificados acima, existe algum consenso, pelo menos técnico, de que deverão ser reduzidas as diversas e extensas isenções existentes e limitado o número de vezes em que as mesmas podem ser invocadas pelos agregados familiares.

2. Propostas de reforma e apresentação de cenários

Nesta secção serão analisadas várias opções (hipotéticas) de reforma da Contribuição Autárquica, algumas das quais parcialmente baseadas nas propostas e estudos desenvolvidos ao longo dos últimos anos, e outras inspiradas em “modelos teóricos” habitualmente avançadas na literatura da especialidade. O principal objectivo do exercício de simulação é detectar o sentido e a dimensão dos efeitos que as referidas alternativas de política poderão ter sobre a taxa de tributação implícita sobre os imóveis e sobre o esforço financeiro a exigir aos agregados familiares (casa própria) e aos senhorios (mercado de arrendamento), e respectiva distribuição do imposto.

2.1. Hipóteses e suas limitações

A análise é efectuada sob o pressuposto de que as alterações operadas são neutras em termos de receita fiscal gerada, isto é, a receita total da CA correspondente aos alojamentos principais mantém-se após as alterações ao imposto (hipótese de indiferença financeira).

A utilização do IOF na definição de uma receita inicial correspondente apenas aos alojamentos principais coloca, porém, algumas dificuldades, designadamente o facto de que no Inquérito apenas está registada a CA total declarada pelo agregado familiar, não se sabendo qual a proporção correspondente exclusivamente ao alojamento principal (no caso do agregado familiar ter outros tipos/ combinações de património imobiliário).

Assim, para calcular o montante total de CA pago por todos os alojamentos principais incluídos no IOF, considerou-se que esta resulta do produto entre um valor médio da CA e o total de alojamentos principais. Para se obter um valor médio da CA consideram-se apenas os alojamentos principais que pertencem a agregados familiares que só evidenciam possuir este tipo de imóvel, admitindo-se que os alojamentos principais ocupados por outros agregados familiares (proprietários de vários imóveis ou inquilinos) têm associados, em média, os mesmos encargos. Entende-se que a introdução desta hipótese não arrasta consigo grande enviezamento, na medida em que os agregados familiares que apenas evidenciam possuir alojamento principal são 60,1 por cento do total da população²³.

2.2. Apresentação dos cenários

Cenário 1- Imposto “Lump Sum”

Nesta hipótese a tributação estática do património imobiliário (CA) seria constituída por um imposto de montante fixo e igual para todos os prédios, independentemente do seu tipo, condições e afectação.

Na sua *ratio* está o argumento de que todos os proprietários imobiliários beneficiam de igual maneira dos bens e serviços públicos locais, independentemente do valor do imóvel detido, pelo que todos deverão, na lógica do “princípio do benefício”, enquanto regra equitativa de tributação, contribuir em igual montante. Trata-se basicamente de um imposto *per capita* sobre os proprietários imobiliários para beneficiar despesas municipais²⁴.

O valor desse imposto que garantiria a verificação da hipótese de indiferença financeira para a CA urbana, situar-se-ia, para dados de 1999, na ordem dos 9,9 mil escudos/ano por imóvel, admitindo que todos os imóveis passariam a pagar imposto.

²³ Será, no entanto, importante salientar que ainda que se tenha um valor médio de CA próximo do valor real, uma reforma da CA (ou da tributação sobre o património) incidirá sobre todo o património imobiliário em geral, nomeadamente urbano, e não apenas sobre os alojamentos principais. Assim sendo, a inclusão de todo o património na posse de privados (famílias e empresas) faria subir este valor médio substancialmente, uma vez que a maioria das isenções cujo prazo de aplicação de corre actualmente se refere ao alojamento principal das famílias e que o património das empresas é tanto ou mais valioso (sedes, grandes estruturas, etc.) do que o das famílias.

²⁴ Uma aproximação a esta forma de financiamento autárquico foi tentada com a introdução do “*poll tax*” na Grã-Bretanha nos finais dos anos 80, na sequência de outras tentativas mais longínquas.

Cenário 2- Actualização das matrizes (“valor de mercado”)

Neste caso, os agregados familiares pagariam CA em função do valor de mercado dos prédios que, no caso em apreço, foi estimado em função da respectiva “avaliação bancária”²⁵ passando a haver uma taxa única de CA para todo o país. Trata-se, portanto, de um imposto em função do valor patrimonial “real”, que tem subjacente uma relação directa entre valor da propriedade e os benefícios recebidos da actividade pública local (na lógica do benefício), e/ou a capacidade económica manifestada pelo valor do património/capital imobiliário detido²⁶.

A hipótese de uma taxa única de CA para todos os municípios (que seria a extensão à tributação da propriedade urbana da regra já existente para a propriedade rústica) poderá ser contestável na medida em que, limitando o poder discricionário das autarquias, não permitiria a adequação entre o imposto a pagar e os benefícios da provisão pública local (diferente de município para município). Simultaneamente, limitaria a possibilidade de uso das taxas da CA como instrumento de regulação e planeamento urbanístico e populacional. Mesmo assim, a hipótese é retida por objectivos de simplificação da análise.²⁷

Cenário 3- Actualização das matrizes (“custo de construção corrigido”)

O imposto é definido em função do custo de construção por m², corrigido por indicadores que têm a ver com as características da sua estrutura física e respectiva “envolvente”. O custo médio de construção por m² considerado foi, para 1999, de 100.000 PTE²⁸. Os indicadores retidos na análise, a que foram atribuídos distintos ponderadores, foram, por seu turno: o tipo de alojamento (moradia/apartamento); a localização; os elementos de qualidade e conforto observáveis no IOF (existência/inexistência de cozinha, saneamento de rede, água, electricidade, gás, esgotos, área média por divisão, elevador, garagem) e idade do imóvel (para mais pormenores ver Anexo técnico).

Cenário 4- Imposto de “duplo elemento” com actualização através do “valor de mercado” (combinação dos cenários 1 e 2).

Nesta hipótese de reforma da tributação imobiliária, parte da CA é fixa e parte é variável. A componente fixa, a pagar por todos os proprietários foi definida em 1.001 PTE, por forma a que

²⁵ Com base em dados do INE- ver anexo técnico.

²⁶ Neste caso a aplicação de uma taxa proporcional implicaria hipóteses “arrojadas” relativamente à regra de “igualdade de sacrifício” subjacente, bem como quanto à utilidade marginal do património.

²⁷ Se o exercício fosse efectuado por municípios, era possível determinar as diferentes taxas de CA que asseguravam a hipótese de “indiferença financeira” local, com actualização dos valores matriciais.

²⁸ Valor baseado em dados estimados pelas associações empresariais do sector.

nenhum sujeito passivo pudesses beneficiar da designada “isenção técnica”. A parte variável seria, por seu turno, calculada conforme descrito no cenário 2 (actualização das matrizes através do “valor de mercado/avaliação bancária”).

A lógica da proposta é que a parte fixa do imposto constitui o “preço fiscal” a pagar por todos os cidadãos-proprietários tendo em vista, por exemplo, custear a conservação e actualização das matrizes fiscais, sendo, ao mesmo tempo, a contrapartida da garantia e certificação asseguradas pelos poderes públicos do respectivo “direito de propriedade”. Pelo que a aplicação de quaisquer isenções nesta componente do imposto só muito excepcionalmente poderia ser admitida. Na parte variável aplicam-se os argumentos já referidos acima no cenário respectivo.

Cenário 5- Imposto de “duplo elemento” com actualização através do “custo de construção corrigido” (combinação dos cenários 1 e 3)

Idêntico nos fundamentos ao cenário anterior, mas com a parte variável do imposto definida como no cenário 3 (actualização das matrizes através do “custo de construção corrigido”).

Como nota final, referir que, ao contrário do desejado/desejável não foi possível - por razões que se prendem com limitações dos dados constantes do IOF-2000 - simular cenários em que se procedesse à actualização dos valores de aquisição declarados pelos agregados familiares (aproximação aos valores matriciais), através da aplicação de “coeficientes de desvalorização da moeda”, como consta de algumas propostas de reforma da CA.

3. Apresentação dos resultados

Os resultados relativos às simulações dos diferentes cenários enunciados encontram-se sistematizados no Quadro 11. Subjacente aos mesmos encontram-se duas hipóteses-limite, relativas a isenções:

- Hipótese 1- Eliminam-se todas as isenções actualmente existentes, com excepção da “isenção técnica” (quando aplicável).

- Hipótese 2- Mantêm-se todas as isenções actuais, isto é, todos os agregados familiares que não pagam CA na situação inicial continuam a não pagar após a reforma²⁹.

Em ambas as hipótese pressupõe-se que os alojamentos arrendados nunca estão isentos, quer na situação inicial, quer após a reforma. A junção destes alojamentos arrendados, não isentos, aos alojamentos principais possuídos pelos agregados familiares que os habitam faz com que, na totalidade, cerca de um terço dos alojamentos principais estejam isentos na situação inicial.

Quadro 11. Cenários resultados

Cenários					
Cenários	Observações ³⁰ (em % do total)	Média (em % média inicial)	D.padrão (em % da média)	Taxa de CA ³¹	Correlação entre valor imobil. e encargos com CA
Situação inicial					
	53,8	100,0	169,3	1,1	0,21
Hipótese 1- apenas com isenções técnicas					
1= LS	100,0	58,48	0,00	-	-0,000
2= VM	99,40	58,52	62,89	0,054	0,980
3=CCC	96,02	59,37	72,12	0,086	0,778
4=1+2	100,0	58,48	56,58	0,049	0,980
5= 1+3	100,0	58,48	66,05	0,077	0,783
Hipótese 2- com isenções actuais					
1=LS	53,80	100,00	0,00	-	-0,000
2= VM	53,71	100,07	65,09	0,091	0,983
3= CCC	52,15	101,12	71,14	0,144	0,791
4=1+2	100,0	58,66	107,75	0,081	0,605
5= 1+3	100,0	58,77	113,76	0,130	0,516

A exploração dos resultados constantes do Quadro 11 evidencia que:

- Valor médio do encargo com a CA para cada cenário (3ª coluna) em proporção do valor médio do encargo com a CA considerado para a situação inicial.

²⁹ Nesta circunstância, está-se admitir como verdadeira a proporção detectada no IOF de agregados isentos, e que o facto de não se conseguir através dele explicar cerca de um terço destas isenções está relacionado com limitações na inquirição.

³⁰ Correspondentes à percentagem no total do número de alojamentos que têm encargos com a CA.

³¹ A taxa de CA inicial corresponde à média das taxas praticadas em cada município ponderadas pelos pagamentos declarados no IOF; a taxa de CA dos cenários corresponde à nova colecta a dividir pela base do imposto. Uma vez que os pagamentos declarados no IOF subestimam as cobranças apresentadas pela DGCI/DGITA, se na situação inicial os pagamentos declarados fossem divididos pela base do imposto (valor matricial, que o IOF não apresenta), a taxa média inicial seria mais reduzida.

Admitindo que passam a existir apenas isenções técnicas (*hip. 1*) a receita inicial passa a estar distribuída por um número muito mais elevado de alojamentos, reduzindo-se o encargo médio com a CA, após a reforma, para cerca de 60% da média inicial (no máximo). Admitindo que se mantêm todas as isenções actuais (*hip. 2*), o imposto médio é idêntico ao inicial nos três primeiros cenários reduzindo-se a CA nas restantes simulações para níveis semelhantes aos da *hip. 1* (isto é, cerca de 60% do imposto inicial).

- Desvio-padrão em proporção da média (4ª coluna)

Constituindo esta medida estatística um indicador da distribuição dos encargos com a CA, verifica-se que, com excepção dos cenários 4 e 5, em todos os demais casos a relação entre desvio-padrão e média diminui em relação à situação inicial sugerindo menor disparidade na distribuição dos encargos com a CA entre os contribuintes.

- Taxa média de CA a nível nacional para manutenção da receita fiscal inicial (5ª coluna)

Como se pode observar, todas as propostas de reforma conduziram a reduções significativas da taxa média de contribuição autárquica, que passaria a níveis (teóricos) da ordem dos 0,05% a 0,15%³².

Tal decorre, naturalmente, dos dois factores seguintes: por um lado o alargamento “extraordinário” do número de alojamentos sujeitos (“efeito-volume”), dado que com excepção dos cenários 2 e 3 na *hip. 2*, mais alojamentos passariam a ser abrangidos pelo imposto; por outro lado, nos cenários em que há reavaliação do valor do alojamento principal, a base do imposto também aumentaria, e de forma significativa, atendendo à actual desactualização das matrizes (“efeito-preço”)³³.

- Coeficiente de correlação entre valor de mercado do imóvel e a CA a pagar (6ª coluna)

³² Será, no entanto, de salientar que as taxas apresentadas estarão subestimadas, quer porque o IOF subestima a receita da CA, quer porque as empresas, com menos hipóteses de isenções, não estão incluídas no inquérito.

³³ Uma ideia da dimensão do “efeito-preço” pode ser obtida a partir da análise do Quadro 6 e do Quadro 8: o valor matricial implícito “por prédio” é de 1.544 contos (base do imposto na situação inicial), enquanto que o valor imobiliário médio é de 17.056 contos (base do imposto nos cenários 2 e 4). Ademais, tem que se considerar que, estando a receita subestimada no IOF, é natural que o valor matricial implícito também esteja (cf. igualmente, nota anterior).

Em todos os cenários que têm subjacente a reavaliação do valor matricial dos prédios o encargo com a CA está mais correlacionado com o valor imobiliário do que na situação inicial, o que é um resultado desejável. Porém, no cenário em que passa a haver um imposto “*lump sum*” (cenário 1) a relação entre encargo e valor imobiliário é, naturalmente, nula. Na hipótese em que existem alojamentos isentos (*hip. 2*) a correlação entre encargo com a CA e valor de avaliação bancário diminui nos cenários 4 e 5, dado que também neles os alojamentos, ainda que isentos na componente variável, têm que suportar uma componente fixa.

4. Impacto dos vários cenários de reforma sobre os agregados familiares com casa própria

Nesta secção procede-se à avaliação dos efeitos das propostas de reforma, quer sob a perspectiva da equidade, quer do esforço financeiro exigido aos detentores de casa própria. A análise dos efeitos está restringida aos agregados familiares apenas com alojamento principal, por questões de comparabilidade com a situação inicial.

4.1. Variação nas taxas de tributação implícita relativamente ao valor imobiliário

No Quadro 12 e no Quadro 13 apresentam-se os resultados da quantificação do efeito dos vários cenários de reforma da CA sobre a taxa de tributação implícita em relação ao valor imobiliário (TTII), considerando-se a divisão por decil de rendimento (Quadro 12) e a divisão por tipo de agregado familiar (Quadro 13).

Quadro 12. Variação da taxa de tributação implícita em relação ao valor imobiliário, por decis de rendimento monetário por adulto equivalente (pontos base³⁴)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Hipótese 1- apenas com isenções técnicas										
1= LS	4,32	4,13	3,80	4,26	3,56	1,62	0,45	0,88	-1,12	-1,82
2=VM	1,74	2,23	1,99	3,18	2,62	0,98	0,24	0,99	-0,41	-0,13
3=CCC	0,51	1,29	1,43	2,89	2,76	1,17	0,46	1,12	-0,26	0,07
4=1+2	2,01	2,42	2,18	3,28	2,72	1,04	0,26	0,98	-0,48	-0,30
5=1+3	0,95	1,60	1,68	3,03	2,84	1,22	0,46	1,09	-0,36	-0,13
Hipótese 2- com isenções actuais										
1= LS	0,67	1,24	1,06	1,57	1,46	0,21	-0,51	-0,12	-1,44	-2,09
2=VM	-0,49	0,49	0,25	1,00	0,96	-0,28	-0,57	-0,01	-0,71	-0,48
3=CCC	-0,86	0,05	0,18	1,18	1,27	-0,04	-0,36	0,22	-0,41	-0,33
4 =1+2	0,00	0,87	0,62	1,34	1,23	-0,08	-0,46	0,09	-0,74	-0,60
5=1+3	-0,31	0,48	0,56	1,51	1,51	0,15	-0,26	0,31	-0,46	-0,46

³⁴ 100 pontos base correspondem a 1 ponto percentual

Mantendo-se apenas as isenções técnicas e abolindo-se as restantes (*hip. 1*), os agregados familiares nos decis de rendimento mais baixos (até ao 5º decil) saem relativamente mais prejudicados com as medidas de reforma do que os agregado familiares nos decis de rendimento mais elevados, não havendo, no entanto, uma evolução linear. Tal resultado é, sobretudo, fruto da existência, na situação inicial, de um maior número de isenções nas casas de valor mais baixo que, naturalmente, também estão concentradas nos estratos de rendimento de menores posses relativas e a quem, após as alterações no imposto, seria exigido um maior esforço financeiro.

Nos cenários que têm por base a reavaliação patrimonial a explicação poderá ainda derivar do facto de serem os agregados familiares nos decis de rendimento mais elevados que possuem alojamentos relativamente mais recentes, levando a menores ajustamentos no valor base do imposto.

Na *hip. 2*, isto é, mantendo-se o *status quo* relativamente às isenções, os agregados familiares nos níveis de rendimento intermédio (4º e 5º decis) passam a ser relativamente mais prejudicados do que os agregados familiares nos decis de rendimento extremos. Neste caso a manutenção das isenções, que abrangem relativamente mais os agregados familiares nos decis de rendimento mais baixos, faz com que o efeito de reavaliação do património descrito atrás se desloque para os decis de rendimento seguintes.

Quadro 13. Variação da taxa de tributação implícita em relação ao valor imobiliário, por tipo de agregado familiar (pontos base)

	1	2	3	4	5	6	7	8
Hipótese 1- apenas com isenções técnicas								
1=LS	1,52	5,18	-0,14	2,96	0,93	1,01	0,55	1,45
2=VM	1,13	3,23	-0,58	1,68	0,78	1,47	0,88	1,13
3=CCC	0,80	1,91	-0,77	0,72	1,10	1,64	0,96	1,42
4=1+2	1,17	3,43	-0,54	1,81	0,79	1,43	0,85	1,16
5=1+3	0,88	2,28	-0,70	0,96	1,08	1,57	0,92	1,42
Hipótese 2- com isenções actuais								
1=LS	0,23	1,48	-1,24	1,11	-1,31	-1,22	-0,47	0,44
2=VM	0,50	1,27	-1,42	0,89	-1,41	-0,95	-0,39	0,40
3=CCC	0,30	0,83	-1,35	0,51	-1,18	-0,86	-0,26	0,87
4=1+2	0,61	1,67	-1,28	1,11	-1,16	-0,74	-0,28	0,52
5=1+3	0,44	1,29	-1,21	0,79	-0,95	-0,66	-0,16	0,95

Quando se considera o tipo de agregado familiar³⁵, da observação dos resultados no Quadro 13 resulta que, mantendo-se apenas as isenções técnicas (*hip. 1*), o tipo de agregado mais afectado pelas propostas de reforma são, de uma maneira geral, os “indivíduos sós com idade superior a 65 anos” (tipo 2), seguidos de “casais em que pelo menos um dos elementos tem mais de 65 anos” (tipo 4), excepto nos cenários 3 e 5 em que se segue o “casal com 2 ou mais crianças” (tipo 6).

Na *hip. 2* (manutenção das isenções) continuam a ser mais prejudicados os “indivíduos sós com idade superior a 65 anos”; neste caso, porém, são sempre seguidos pelos “casais em que pelo menos um dos elementos tem idade superior a 65 anos”. Subjacente a este resultado poderá estar o facto de que sendo, tendencialmente, os agregados familiares com elementos em idade da reforma os que detêm património com valor matricial mais desactualizado, porque adquiridos há mais tempo, partem de uma situação inicial algo favorável (baixa CA) e, em consequência, confrontam-se com maior esforço fiscal após a mudança. Constituem, assim, um dos tipos de agregados familiares mais vulneráveis aos efeitos de reformas simuladas.

4.2. Variação nas taxas de tributação implícita relativamente ao rendimento do agregado

Seguidamente, quantificou-se o efeito das diferentes propostas de reforma sobre a taxa de tributação implícita em relação ao rendimento monetário, por decimais de rendimento monetário por adulto equivalente (Quadro 14) e por tipo de agregado familiar (Quadro 15), cujos resultados se apresentam de seguida.

³⁵ Sobre a identificação dos diversos tipos de agregado ver nota 20 supra.

Quadro 14. Variação da taxa de tributação implícita em relação ao rendimento, por decis de rendimento monetário por adulto equivalente (pontos base)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Hipótese 1- apenas com isenções técnicas										
1=LS	89,19	57,09	41,40	36,91	25,42	10,42	2,65	4,96	-5,42	-6,31
2=VM	35,77	30,82	21,68	25,50	18,73	6,30	1,43	5,61	-2,00	-0,46
3=CCC	10,50	17,75	15,49	25,01	19,73	7,53	2,76	6,37	-1,28	0,24
4=1+2	41,18	33,46	23,66	28,44	19,41	6,72	1,55	5,54	-2,35	-1,05
5=1+3	19,42	21,76	18,29	26,22	20,29	7,82	2,72	6,20	-1,72	-0,44
Hipótese 2- com isenções actuais										
1=LS	13,76	17,08	11,49	13,60	10,44	1,36	-3,01	-0,66	-6,99	-7,24
2=VM	-10,03	6,78	2,67	8,61	6,86	-1,80	-3,41	-0,05	-3,45	-1,67
3=CCC	-17,54	0,69	1,92	10,23	9,05	-0,29	-2,11	1,26	-1,99	-1,14
4=1+2	0,09	11,99	6,69	11,54	8,81	-0,49	-2,72	0,53	-3,58	-2,09
5=1+3	-6,28	6,65	6,11	13,09	10,81	0,93	-1,51	1,74	-2,22	-1,59

De uma maneira geral, quando se mantêm apenas as isenções técnicas (*hip. 1*) os cenários de reforma simulados são relativamente mais desfavoráveis para os agregados familiares nos decis de rendimento mais baixos (1º e 2º decis) e, em menor grau, para os decis intermédios. A explicação subjacente é, mais uma vez, a de que quanto mais baixo for o decil de rendimento maior o número de agregados familiares que inicialmente usufruem de isenções, designadamente as pessoas de idade (baixo rendimento/baixo valor matricial) e os jovens (aquisição de habitação própria há relativamente pouco tempo).

Pelo contrário, na *hip. 2*, isto é, mantendo as isenções actuais, todos os cenários tendem a ser relativamente mais desfavoráveis para agregados familiares em decis de rendimento intermédios (4º e 5º).

Por outro lado, em todos os cenários e hipóteses, os agregados familiares nos decis de rendimento mais elevados são relativamente menos prejudicados pelo processo de reforma, o que pode ser explicado pelo facto de tendo adquirido casa há menos tempo (maior “rotação” na compra de habitação) têm valores matriciais elevados e são hoje mais fortemente penalizados pela CA, pelo que beneficiam com as medidas tomadas, quer de redução da amplitude das isenções, quer de actualização dos respectivos valores matriciais.

Quadro 15. Variação da taxa de tributação implícita em relação ao rendimento, por tipo de agregado familiar (pontos base)

	1	2	3	4	5	6	7	8
Hipótese 1- apenas com isenções técnicas								
1= LS	14,81	80,55	-0,97	30,24	5,17	5,88	3,08	6,96
2=VM	11,02	50,05	-3,97	17,18	4,29	8,55	4,90	5,45
3=CCC	7,78	29,51	-5,27	7,38	6,09	9,50	5,35	6,84
4=1+2	11,40	53,16	-3,67	18,49	4,38	8,28	4,71	5,60
5=1+3	8,55	35,30	-4,78	9,84	5,98	9,12	5,10	6,84
Hipótese 2- com isenções actuais								
1= LS	2,20	22,91	-8,50	11,29	-7,22	-7,04	-2,59	2,13
2=VM	4,80	19,62	-9,73	9,06	-7,78	-5,51	-2,16	1,95
3=CCC	2,89	12,88	-9,26	5,24	-6,51	-4,98	-1,45	4,20
4=1+2	5,95	25,90	-8,76	11,33	-6,42	-4,31	-1,57	2,52
5=1+3	4,27	20,00	-8,26	8,02	-5,23	-3,80	-0,90	4,58

Quando se analisam os impactos dos diferentes cenários de reforma sobre as taxas de tributação implícita em relação ao rendimento dos agregados familiares, por tipo de agregado³⁶, resulta que, de uma maneira geral, o tipo de agregado mais afectado pelas propostas de reforma são principalmente os “indivíduos sós com idade superior a 65 anos” (tipo 2) , seguidos de “casais em que pelo menos um dos elementos tem mais de 65 anos” (tipo 4). Constituem excepção na *hip. 1* o cenário 3, em que também os “casais com 2 ou mais crianças” (tipo 6) apresentam um agravamento significativo na sua taxa de “esforço fiscal”.

Tais resultados, mais uma vez, confirmam o “senso comum”, dado que no cenário em que todos os alojamentos passam a pagar o mesmo montante de imposto (cenário 1 – imposto “*lump sum*”) é de esperar que os tipo de agregados familiares a que está associado um nível de rendimento mais baixo sejam os mais afectados, neles se inserindo frequentemente os reformados. Paralelamente, nos cenários em que há uma reavaliação da base do imposto (via “valorização bancária” ou através do “custo de construção corrigido”) a tendência é para que os agregados que incluem pessoas idosas sejam relativamente mais afectados, uma vez que (provavelmente) detêm imobiliário com valor matricial relativamente mais desactualizado e/ou isento.

³⁶ Sobre a identificação dos diversos tipos de agregado, ver nota 19 supra.

4.3. Indicadores da capacidade de esforço

Procurando identificar as situações em que as alterações na tributação da CA pudessem conduzir a encargos “incompatíveis” com a capacidade de pagamento dos agregados familiares e a manutenção de um “rendimento de subsistência”, apresenta-se no Quadro 16 a variação, em pontos percentuais, de agregados familiares abaixo das linhas da pobreza após a reforma, por tipo de agregado familiar.

Como se pode observar, as variações no rendimento monetário, decorrentes das diferentes propostas de reforma, causam poucas alterações na percentagem de “pobres relativos”. De uma maneira geral, aumentam relativamente mais os “pobres relativos” entre os “casais em que pelo menos um dos elementos tem idade superior a 65 anos” (tipo 4). De salientar que na *hip.* 2 e para a linha de pobreza de 40% do rendimento mediano, aumentam relativamente mais os “pobres relativos” entre os “casais ou monoparental com jovens” (tipo 7).

Procedeu-se igualmente à avaliação da percentagem de agregados familiares que, situados inicialmente abaixo da “linha de pobreza”, seriam prejudicados pelas diferentes propostas de reforma, por tipo de agregado familiar (Quadro 17). Nesta perspectiva, os resultados são mais significativos uma vez que, não entrando em consideração com o grau de agravamento verificado, existem situações em que mais de 90% dos agregados familiares abaixo da “linha de pobreza” saem penalizados com as propostas de reforma³⁷.

Quando se mantêm apenas as isenções técnicas (*hip.* 1), bem como nos cenários em que se paga um montante mínimo fixo e se mantêm as isenções (cenários 4 e 5, *hip.* 2), há relativamente menos agregados familiares prejudicados entre os “casais com crianças”. Já nos cenários em que não há um mínimo fixo de imposto a pagar e se mantêm as isenções, há uma maior proporção de agregados familiares prejudicados entre os “casais com uma criança”.

³⁷ Recorde-se, no entanto, que basta o agregado familiar ficar a pagar mais um escudo do que anteriormente para ser considerado “prejudicado”.

Quadro 16. Variação da população abaixo da “linha de pobreza” inicial, por tipo de agregado familiar (em pontos percentuais)

	1			2			3			4			5			6			7			8		
	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60
Hipótese 1- apenas com isenções técnicas																								
1= LS	0,92	0,16	0,11	1,42	0,34	1,56	0,30	0,05	0,41	0,56	0,47	0,51	-0,06	0,32	0,00	0,08	0,00	0,06	0,67	0,02	0,03	0,01	0,20	0,13
2=VM	-0,16	0,00	0,11	0,48	0,03	-0,16	-0,20	0,04	0,11	-0,10	0,30	0,45	-0,06	0,32	0,00	0,08	0,00	0,06	0,31	0,02	0,03	0,01	0,11	0,12
3=CCC	0,66	0,00	0,11	0,01	0,03	-0,67	-0,04	0,02	0,02	-0,33	0,47	0,22	-0,06	0,32	0,00	0,05	0,00	0,06	0,31	0,02	0,03	0,01	0,03	0,12
4 =1+2	0,66	0,11	0,11	0,46	-0,02	-0,16	-0,20	0,04	0,11	-0,10	0,32	0,45	-0,06	0,32	0,00	0,08	0,00	0,06	0,31	0,02	0,03	0,01	0,11	0,12
5=1+3	0,66	0,00	0,11	0,37	0,03	-0,50	-0,04	0,02	0,02	-0,21	0,28	0,22	-0,06	0,32	0,00	0,08	0,00	0,06	0,31	0,02	0,03	0,01	0,03	0,12
Hipótese 2- com isenções actuais																								
1= LS	-0,05	0,00	0,00	0,47	0,00	0,72	0,27	0,02	0,00	0,30	0,33	0,11	-0,06	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,67	0,00	0,00	0,00	0,13	-0,02
2=VM	-0,16	0,00	0,00	0,04	-0,04	0,21	-0,05	0,02	0,22	0,00	0,07	0,08	-0,06	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,67	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,02
3=CCC	-0,16	0,00	0,00	-0,05	-0,04	0,00	-0,05	0,02	0,00	-0,10	0,19	0,01	-0,06	0,00	-0,03	0,00	0,00	0,00	0,32	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,02
4 =1+2	-0,16	0,00	0,00	0,15	-0,02	0,04	-0,05	0,02	0,22	0,00	0,30	0,42	-0,06	0,00	0,09	0,05	0,00	0,06	0,67	0,00	0,00	0,01	0,01	-0,02
5=1+3	-0,16	0,00	0,00	0,06	-0,02	0,04	-0,05	0,02	0,00	-0,13	0,15	0,35	-0,06	0,00	0,03	0,05	0,00	0,06	0,32	0,00	0,00	0,01	0,00	-0,02

Quadro 17. População abaixo da “linha de pobreza” inicial, prejudicada pela reforma por cenários (em %)

	1			2			3			4			5			6			7			8		
	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60	40	50	60
Hipótese 1- apenas com isenções técnicas																								
1= LS	96,06	97,14	92,37	94,54	94,89	93,70	93,09	95,04	94,11	90,33	90,33	90,32	61,69	78,81	66,02	53,33	68,68	73,44	90,35	83,94	83,62	82,40	86,65	89,16
2=-VM	88,12	91,38	83,68	92,07	92,77	89,72	89,43	92,23	91,83	87,07	87,43	88,34	60,70	70,74	61,58	53,33	69,40	73,94	88,56	83,01	82,99	82,15	85,63	88,60
3=CCC	76,47	82,65	74,50	70,99	74,70	71,79	82,47	79,85	81,13	75,20	76,10	76,00	37,76	56,34	52,19	53,33	65,70	68,41	86,61	76,11	76,30	74,17	80,59	80,74
4=1+2	88,12	91,38	83,68	93,48	94,57	92,09	89,86	92,49	92,01	87,07	88,16	89,07	61,69	71,29	61,88	53,33	69,40	73,94	88,96	83,22	83,13	82,15	85,63	88,60
5=1+3	87,32	90,80	83,29	92,98	92,39	89,68	90,52	92,62	91,83	86,63	85,78	85,10	37,76	58,05	54,07	53,33	65,88	68,54	87,50	82,46	80,53	78,71	82,86	85,70
Hipótese 2- com isenções actuais																								
1= LS	24,36	17,95	19,28	14,10	17,14	19,20	23,51	23,28	26,16	19,12	25,00	26,09	53,60	41,60	38,49	12,32	19,19	18,90	25,42	24,26	25,07	43,65	30,36	37,61
2=VM	23,56	17,37	18,89	13,43	16,63	16,92	24,83	23,80	26,25	17,71	24,29	24,51	53,60	41,13	30,95	4,67	13,14	16,28	25,42	24,26	22,62	39,12	27,62	35,26
3=CCC	19,99	14,77	17,12	11,65	13,62	13,36	19,77	17,81	21,87	14,07	21,37	19,74	63,13	39,35	29,45	10,76	11,73	13,38	23,70	26,49	28,03	38,59	26,60	33,79
4=1+2	95,27	96,56	91,98	96,65	96,77	95,45	95,59	96,50	95,16	90,24	91,16	91,60	61,69	78,34	70,08	54,20	74,07	79,28	90,68	86,84	85,71	84,40	88,70	90,81
5=1+3	91,86	93,97	90,21	94,88	95,00	93,48	92,76	94,45	93,41	88,74	90,29	89,63	71,23	76,56	68,84	61,49	73,21	76,76	88,96	85,94	89,04	79,34	85,81	88,31

4.4. Indicadores de desigualdade

Finalmente, foi analisado o efeito das diferentes propostas de reforma sobre a desigualdade na repartição dos encargos com a CA e, em particular, a proporção dessa desigualdade que é explicada pelas diferenças no rendimento e no valor imobiliário detido pelos agregados familiares, antes e após a simulação dessas mesmas propostas. Para esse efeito foram de novo utilizados os índices de Gini e de Theil.

Quadro 18. Desigualdade e rendimento património

	Gini	Theil (0)					Theil (1)				
		Total	Rendimento		Património		Total	Rendimento		Património	
			Intra-grupo	Inter-grupo	Intra-grupo	Inter-grupo		Intra-grupo	Inter-grupo		
Situação Inicial											
	0,84	18,67	99,38	0,62	99,19	0,81	1,62	92,71	7,29	90,85	9,15
Hipótese 1- apenas com isenções técnicas											
1= LS	0,01	0,33	99,99	0,01	99,99	0,01	0,01	99,62	0,38	99,62	0,38
2=VM	0,31	0,49	94,91	5,09	73,14	26,86	0,17	84,25	15,75	21,42	78,58
3=CCC	0,42	1,50	96,68	3,32	88,54	11,46	0,30	83,70	16,30	47,20	52,80
4=1+2	0,28	0,44	95,52	4,48	76,94	23,06	0,14	84,60	15,40	23,16	76,84
5=1+3	0,37	0,56	93,22	6,78	77,43	22,57	0,23	83,61	16,39	46,93	53,07
Hipótese 2- com isenções actuais											
1= LS	0,59	18,35	99,90	0,10	99,90	0,10	0,88	98,03	1,97	97,99	2,01
2=VM	0,71	18,40	99,60	0,40	98,67	1,33	1,04	92,70	7,30	77,09	22,91
3=CCC	0,75	18,64	99,49	0,51	98,52	1,48	1,14	91,80	8,20	77,96	22,04
4=1+2	0,62	1,20	95,44	4,56	85,58	14,42	0,71	92,00	8,00	74,93	25,07
5=1+3	0,65	1,26	94,47	5,53	84,95	15,05	0,79	91,22	8,78	76,49	23,51

Do Quadro 18 decorre que, com excepção do cenário 1, as diferenças de rendimento e, principalmente, as diferenças de valor imobiliário do alojamento principal passam a ter um maior peso na explicação dos distintos montantes de CA suportados pelos agregados familiares, o que constitui um resultado desejável, porque indiciador de uma maior equidade e coerência no “funcionamento” do imposto após reforma. Este efeito é mais significativo quando se mantêm apenas as isenções técnicas (*hip. 1*) e menos significativo quando se “reproduz” o sistema de isenções (extensas e múltiplas) actualmente em vigor, o que confirma o diagnóstico efectuado na Parte I do presente trabalho.

Assim, considerando-se apenas as isenções técnicas (*hip.1*) o peso das diferenças de rendimento na desigualdade dos pagamentos da CA entre os agregados familiares, passa de 0,6% a 7,3%, na situação inicial, para no máximo 6,8% a 16,4% no cenário 6. Já no mesmo cenário, o peso das diferenças de valor imobiliário (“valor de mercado”) enquanto factor

explicativo dos diferentes montantes de CA a pagar, passa de 0,8% a 9,2%, na situação inicial, para, no máximo, 26,9% a 78,6% no cenário 2, o que, mais uma vez, é indicador de uma maior aderência ao “princípio do benefício” que (legalmente) informa o imposto.

5. Impacto dos vários cenários de reforma sobre os titulares de imóveis arrendados

Tendo, igualmente, por objectivo determinar o efeito das reformas cenzarizadas sobre o esforço financeiro a exigir aos titulares de imóveis arrendados (“senhorios”), foram isolados os alojamentos nessa situação. Dado que relativamente aos mesmos o IOF apenas detalha a renda recebida, comparou-se esta renda com os encargos derivados do pagamento da CA antes e após a reforma, afim de determinar a percentagem de senhorios que ficarão prejudicados por cada uma das propostas em estudo.

Os resultados dessa comparação encontram-se sistematizados no Quadro 19, neles se identificando a proporção de alojamentos arrendados cuja CA, após a reforma, excede metade (*Hip. A*) ou a totalidade da renda (*Hip. B*).

Quadro 19. “Capacidade de pagamento” dos senhorios (proporção de alojamentos penalizados)

Cenário	Hip. A = 50%					Hip. B = 100%				
	1=LS	2=VM	3=CCC	4=1+2	5=1+3	1=LS	2=VM	3=CCC	4=1+2	5=1+3
Hip. 1- apenas com isenções técnicas	20,19	17,73	17,47	17,86	17,85	16,23	15,32	14,86	15,48	15,02
Hip. 2- com isenções actuais	26,25	21,65	20,8	21,2	21,1	19,01	17,24	16,4	17,36	17,25

Como se pode observar, após as simuladas reformas da CA, 15% pelo menos dos alojamentos arrendados terão associado um encargo fiscal superior à renda que geram, e cerca de 17,5%, pelo menos, dos alojamentos arrendados terão que suportar uma CA superior a 50% da renda auferida, numa hipótese *ceteris paribus*.

Naturalmente, a situação tenderá a agravar-se quando se mantêm as isenções actuais (*Hip. 2*), dado que para o mesmo montante de receita fiscal a obter da CA incidente sobre os imóveis arrendados terá que ser repartido por um número menor de prédios sujeitos. Neste caso, será no cenário “*lump sum*”, em que todos os alojamentos pagam o mesmo montante de imposto, que existe uma maior percentagem de alojamentos arrendados com encargos de CA superiores à renda que geram, o que alerta para a necessidade de uma introdução gradualista de reforma, e adopção em paralelo de outras medidas legislativas (lei das rendas, subsidiação, etc.).

Conclusões

- A utilização do IOF - Inquérito aos Orçamentos Familiares do INE na simulação de cenários hipotéticos de reforma da tributação em sede de Contribuição Autárquica apresenta algumas restrições, delas se destacando a informação limitada, uma vez que apenas considera os agregados familiares e parte da sua propriedade urbana, e a subestimação das receitas da CA. Contudo, a inexistência (ou disponibilidade no tempo presente) de outra fonte de dados com informação abrangente sobre as condições sócio-económicas dos agregados familiares, torna o IOF um instrumento potencialmente importante na análise dos efeitos redistributivos de (certas manifestações) de política fiscal.
- Relativamente à reforma da CA, qualquer proposta de reforma deverá ter especial preocupação com os seus impactos sobre a situação económico-financeira dos agregados familiares, nomeadamente os de médio-baixos rendimentos, dado que tendo o imposto a habitação como base primordial da sua incidência, esta constitui, igualmente, para a maior parte das famílias portuguesas, o seu principal activo, destino privilegiado da poupança individual, mas simultaneamente fonte elevada de encargos (endividamento). A isso acresce, a forte desactualização dos valores constantes das matrizes prediais, decorrente de ausência de reavaliações regulares e de práticas extensas de evasão sub-declarativa, o que torna particularmente sensível qualquer medida de reforma e de redistribuição dos respectivo “esforço fiscal”.
- O diagnóstico a que se procedeu, com base nos dados do IOF, da situação actualmente vivida ao nível da tributação em CA, veio confirmar as análises produzidas em outras sedes, apontando, nomeadamente, para uma grande concentração da receita nos distritos de Lisboa e Porto; para uma base estreita de incidência, pois que existindo uma percentagem elevada de agregados familiares detentores de casa própria (60%), destes apenas 40% pagavam imposto, derivado de isenções numerosas e temporalmente dilatadas; para valores matriciais urbanos médios reduzidos e da ordem dos 1.500 contos por prédio, do que derivava um encargo fiscal (CA média) de cerca de 17 contos por prédio/ano.
- Em termos de incidência da CA, o estudo evidencia que à medida que o rendimento monetário das famílias aumenta, também aumenta o valor imobiliário detido e a respectiva “taxa de tributação implícita” relativamente ao valor real do imóvel, o que é

sobretudo fruto da maior actualização dos valores matriciais dos imóveis adquiridos mais recentemente e da concentração das isenções em habitações de mais baixo valor, normalmente associadas a estratos populacionais de menor poder de compra relativo.

- Quando se efectua a comparação em função do rendimento monetário (por adulto equivalente) das famílias verifica-se, ao contrário, que à medida que este aumenta, a “taxa de tributação implícita” decresce, nomeadamente nos primeiros decis, e tende para a proporcionalidade nos decis superiores, o que evidencia um padrão de regressividade menos desejável, eventualmente fruto de menor controlo e “maior facilidade” de práticas de evasão nas habitações de mais elevado preço.
- A identificação dos tipos de agregado que poderão estar a ser mais penalizados com a desactualização (a vários níveis) apresentada pelo modelo de CA hoje vigente, aponta para que serão os “casais com crianças” (casais jovens, portanto) e os “indivíduos e casais com idade superior a 65 anos” (reformados, portanto) aqueles em que o esforço financeiro está a ser mais importante, embora por razões distintas (valor imobiliários elevados, porque recentes, no primeiro caso; deterioração dos rendimentos reais, no segundo caso).
- Em termos redistributivos, a conclusão a que se chega é a de que, tendo a CA uma expressão financeira global relativamente moderada (cerca de 120 milhões de contos de valor de cobrança no ano de 2000), o efeito sobre a desigualdade na distribuição do rendimento das famílias é também reduzido, sendo a desigualdade existente nos encargos suportados pelos diferentes agregados familiares com o pagamento da CA explicado, num máximo de 9%, pelas diferenças no valor imobiliário detido, e de 7% pelas diferenças no rendimento detido. De qualquer modo verifica-se uma elevada disparidade entre os montantes de imposto pagos pelos 10% das famílias que pagam mais CA e os restantes sujeitos passivos, não justificada suficientemente por indicadores como o valor mobiliário médio, a área ou a idade da construção, bem como pelo rendimento monetário médio auferido.
- Simulados cinco cenários de reforma da tributação patrimonial (limitados pela disponibilidade de dados do IOF), os resultados a que se chegou apontam no sentido de que, para um mesmo montante de receita fiscal face à situação inicial, poderão reduzir-se as disparidades e ineficiências hoje existentes, fazendo com que o imposto esteja mais relacionado com a realidade que pretende tributar (património) e com os fluxos financeiros dos agregados familiares (maior uniformização na “taxa de

esforço”). Isto é, sobretudo, verdade para os cenários em que se procede à reavaliação da base do imposto em função das características do imóvel. No caso da adopção de um imposto tipo “*lump sum*” os resultados apontam para uma menor relação entre o imposto e o valor imobiliário do que na situação inicial.

- Em termos genéricos, poderá concluir-se que no âmbito dos vários hipóteses e cenários retidos quanto ao futuro das actuais isenções, a carga fiscal (em relação ao rendimento e em relação ao património) dos agregados familiares que incluem elementos com mais de 65 anos aumenta relativamente acima da média, face aos outros agregados familiares. Este resultado, no entanto, não é surpreendente, porque na situação inicial os agregados familiares nessas condições têm, normalmente, imóveis com valor mais desactualizado. Acrescenta-se que no cenário em que se consideram coeficientes de qualidade, conforto e vetustez do imóvel, estes agregados apesar de continuarem a ser relativamente mais penalizados, são-no relativamente menos, o que poderá ser indicação a explorar em sede de reforma efectiva do imposto.
- Quando a análise é feita por decís de rendimento concluiu-se que, se fossem eliminadas todas as isenções, seriam relativamente mais afectados os agregados situados nos decís mais baixos. Se se mantivessem as isenções de CA (nomeadamente as relacionadas com baixo rendimento) passariam a ser relativamente mais penalizados os agregados familiares nos decís de rendimento intermédios. Esta conclusão era esperável e viu-se confirmada, uma vez que quanto mais elevado é o rendimento menor o esforço com aquisição de habitação, por um lado, e maior as possibilidades de “rotatividade” de habitação, portanto, com aquisição de imóvel com valor matricial mais actualizado na situação inicial.
- Relativamente ao impacto dos vários cenários de reforma sobre os titulares de imóveis arrendados (“senhorios”) o resultados obtido indicia que pelo menos 17,5% dos alojamentos arrendados terão que suportar uma CA superior a 50% da renda auferida, o que, de um modo geral, e independentemente das hipóteses e cenários retidos, alerta para a necessidade de uma introdução gradualista das medidas de reforma e para uma eventual revisão simultânea da regulamentação das rendas (com possibilidade de repercussão, total ou parcial, do imposto para a frente, isto é, sobre os inquilinos) e/ou introdução de mecanismos de subsidiação aos agregados confrontados com agravamentos de CA considerados significativos face à respectiva capacidade económica.

- Finalmente, pode também concluir-se, que um dos benefícios mais directos de se efectuar uma reforma da tributação do património que assente na reavaliação dos valores matriciais (quer através do “valor de mercado”, quer pelo “custo de construção corrigido”) é de que a CA passará a estar mais relacionada com a realidade que pretende tributar (o valor patrimonial do imóvel), e responderá melhor às diferenças no rendimento dos respectivos titulares. Por outro lado, e simultaneamente, as diferenças no valor patrimonial passarão a explicar de forma mais significativa a desigualdade nos distintos pagamentos de CA suportados pelos respectivos sujeitos passivos, o que contribuirá para melhorar a situação de iniquidade relativa actualmente vivida.

Quadro A-1. Tipo de alojamento

Moradia	1.1
Apartamento	1.0

Fonte: Adaptado de Medina Carreira, H. e Outros (1999)

Quadro A-2. Coeficientes de localização

Rural	0.4
Semi-urbano	1.1
Urbano	1.8

Fonte: Adaptado de Medina Carreira, H. e Outros (1999)

Quadro A-3. Elementos de qualidade e conforto (1+... sendo que o valor total tem que ser superior a 0.45)

<i>Inexistência de</i>	
Cozinha	-0.1
Saneamento de rede	-0.1
Água de rede	-0.1
Electricidade de rede	-0.1
Gás de rede	-0.02
Esgotos de rede	-0.05
Área média por divisão ³⁸ superior a 8 m ²	-0.02
Elevador em edifício	-0.05
<i>Existência de</i>	
Garagem	+0.03

Fonte: Medina Carreira, H. e Outros (1999)

³⁸ Não inclui cozinha, corredores, vestíbulos, hall, casas de banho, marquises, despensas.

Quadro A-4. Idade do imóvel (construção ou reconstrução)

Idade dos prédios urbanos e índices correspondentes	
Idade	Índice
De 0 a 5 anos	1
De 6 a 10 anos	0.95
De 11 a 15 anos	0.93
De 16 a 20 anos	0.91
De 21 a 25 anos	0.89
De 26 a 30 anos	0.87
De 31 a 35 anos	0.84
De 36 a 40 anos	0.80
De 41 a 45 anos	0.76
De 46 a 50 anos	0.71
De 51 a 60 anos	0.66
De 61 a 70 anos	0.61
De 71 a 80 anos	0.55
Mais de 80 anos	0.50

Fonte: Medina Carreira, H. e Outros (1999)

**Quadro A-5. Valores Unitários de Avaliação Bancária de Apartamentos e Moradias 1º Trimestre de 2001
(milhares de escudos/m²)³⁹**

Região	Apartamento	Moradia	Região	Apartamento	Moradia
Minho-Lima	176	149	Grande Lisboa	271	280
Cávado	158	147	Alcochete	234	-
Ave	159	149	Almada	264	288
Grande Porto	213	194	Amadora	265	-
Espinho	220	-	Azambuja	218	205
Gondomar	201	174	Barreiro	203	274
Maia	214	233	Cascais	300	342
Matosinhos	235	226	Lisboa	329	304
Porto	252	246	Loures	243	241
Póvoa do Varzim	191	168	Mafra	252	231
Valongo	198	215	Moita	190	-
Vila do Conde	193	175	Montijo	221	-
Vila Nova de Gaia	205	179	Odivelas	248	-
Tâmega	168	151	Oeiras	299	269
Entre Douro e Vouga	183	143	Palmela	208	254
Douro	159	147	Seixal	238	276
Alto Trás-os-Montes	146	137	Sesimbra	237	266
Baixo Vouga	193	143	Setúbal	220	285
Baixo Mondego	231	168	Sintra	249	270
Pinhal Litoral	173	152	Vila Franca de Xira	232	220
Pinhal Interior Norte	163	135	Península de Setúbal	226	270
Dão-Lafões	164	152	Médio Tejo	159	175
Pinhal Interior Sul	158	141	Lezíria do Tejo	185	177
Serra da Estrela	142	132	Alentejo Litoral	208	177
Beira Interior Norte	156	128	Alto Alentejo	185	160
Beira Interior Sul	165	144	Alentejo Central	182	258
Cova da Beira	150	140	Baixo Alentejo	189	144
Oeste	207	186	Algarve	224	198

Fonte: Instituto Nacional de Estatística

³⁹ A avaliação bancária distingue moradia de apartamentos, a região (NUTS III) e, no caso da Grande Lisboa e do Grande Porto, os concelhos.

Bibliografia

- Bronchi, Chiara and José Gomes Santos (2001); "Reforming the Tax System in Portugal", OECD Economics Department WP n.º 302, Paris, 2001
- Código das Avaliações - Anteprojecto (1991), Boletim Ciência e Técnica Fiscal n.º 384, Out-Dez 1996, Centro de Estudos Fiscais/DGCI.
- Código da Contribuição Autárquica (1988), Decreto-Lei n.º 442-C/88, de 30 de Novembro, e alterações posteriores.
- DGCI/DGITA (2002), "Contribuição Autárquica - Apuramentos estatísticos" (vários anos)
- Freitas Pereira, H. e Outros (1998), "Reavaliação dos Benefícios Fiscais", Relatório apresentado pelo respectivo Grupo de Trabalho, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 180, 1998, Centro de Estudos Fiscais/DGCI.
- Instituto Nacional de Estatística, "Inquérito aos Orçamentos Familiares-2000"
- Idem (2002), "Estatísticas das Receitas Fiscais" (vários anos)
- Medina Carreira, H. e Outros (1999), "Projecto de Reforma da Tributação do Património", apresentado pela Comissão de Reforma da Tributação do Património, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 182, 1999, Centro de Estudos Fiscais/DGCI.
- OECD (2001), "Portugal - Economic Survey", Paris 2001.
- OECD (2002), "Revenue Statistics 1965-2001", Paris 2002.
- Oliveira Martins, G. e Rogério M. Ferreira (2002), "Reformas da Tributação Automóvel e do Património - Anteprojectos", SEAF/Ministério das Finanças , Ed. Almedina.
- "Reforma da Tributação do Património - Anteprojecto dos Códigos do IMI, do IMT e do Imposto do Selo", SEAF/Ministério das Finanças, Maio de 2003.
- "Relatório apresentado pelo Governo à Assembleia da República sobre Reestruturação dos Impostos sobre o Património" (1996), Boletim Ciência e Técnica Fiscal n.º 384, Out-Dez 1996, Centro de Estudos Fiscais/DGCI.
- Sá Fernandes, R. e Outros (2001), "Relatório Final e Anteprojectos", apresentado pelo ECORFI, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, 2002, Centro de Estudos Fiscais/DGCI.

Saldanha Sanches, J. e Outros (2000), "Relatório da Comissão Técnica do Grupo de Trabalho da Reforma do Património Imobiliário", Ministério das Finanças.

Sidónio Pardal e Outros (1996), "Contribuição Autárquica, Impostos de Sisa, Sucessões e Doações e Mais-Valias", Relatório apresentado pelo GAPTEC em colaboração com a SEAF, Boletim Ciência e Técnica Fiscal, n.º 384, Out-Dez. 1996, Centro de Estudos Fiscais/DGCI.

Silva Lopes, José e Outros (1996), "Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal", Ministério das Finanças.

Vasco Valdez (1999), "A Contribuição Autárquica e a Reforma da Tributação do Património", Ed. Vislis, Lisboa, 1999.