Sisa e IMT - Reflexões em torno do "imposto mais estúpido do mundo"

Fernando Rocha Andrade
Faculdade de Direito de Coimbra

Janeiro 2005

Resumo: A propósito do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, que extinguiu a Sisa e criou o "Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis" (IMT), analisa-se a opção de política fiscal de tributar o património imobiliário e, sobretudo, a tributação da aquisição feita pelo IMT. Este imposto (tal como a Sisa antes dele) é considerado uma opção legislativa inadequada: afasta-se do princípio da capacidade contributiva; viola o princípio da igualdade na sua vertente de igualdade horizontal; implementa erradamente uma proporcionalidade; é inconveniente para o sujeito passivo e aumenta o endividamento das famílias; e contribui para uma ineficiente utilização dos recursos. Considera-se que, havendo tributação do património imobiliário, a tributação directa (pelo IMI) é a melhor opção.

Versão provisória do estudo elaborado para publicação na obra "Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto", Coimbra Editora, 2006

Reflexões em torno do "imposto mais estúpido do mundo"*

"Eu cá a minha coisa é que morra o bispo e nada se sisas nem de portagens."

Almeida Garrett, *O Arco de Santana*

1. "O tributo da sisa introduzio em Castella El-Rei D. Sancho no ano de 1295, e dalli passou para Portugal", informa Frei Joaquim de Santa Rosa Viterbo no *Elucidário das palavras, termos e frases que em Portugal antigamente se usaram, e hoje regularmente se ignoram*.[1]

A origem do termo é obscura. Já no sec. XVII Duarte Nunes de Leão escrevia que "sobre a origem deste nome de tributo há muitas opiniões, e todas alheas da verdade"[2].

A sisa terá surgido em Portugal durante o reinado de D. Dinis. Era já um imposto indirecto e, segundo parece, também por vezes um imposto municipal. A sua incidência era, todavia, bastante diferente da actual. Segundo o mesmo Duarte Nunes de Leão, "era um dereito temporal que se pagava das compras e vendas das vitualhas". Assim, por exemplo, no regimento da sisa da cidade de Lisboa do reinado

---

*A sua escolha deste tema para inclusão num livro de homenagem ao Dr. José Xavier de Basto decorreu da "última lição" do professor, *Tópicos para uma reforma fiscal impossível*. Penso que as ideias aqui defendidas se podem inserir na linha daquela defesa de um sistema fiscal mais simples, mais eficiente e, na prática, mais justo. Penso também que devemos tentar levar o "impossível" do título à conta de desafio.
Espero que o Dr. Xavier de Basto possa reconhecer neste texto a marca do seu ensinamento. O eventual abuso de transcrições dos autores citados poderá, é certo, levar o homenageado a citar, como é seu hábito, Cervantes: "naturalmente soy poltrón y perezoso de andarme buscando autores que digan lo que yo me sé decir sin ellos"; mas, além da dúvida de que pudesse "dizer" tão bem como os autores citados, é preciso referir que Cervantes não tinha à sua disposição o processador de texto e a Internet – hoje a preguiça corre claramente em sentido contrário.

[1] 2ª Edição, editor A. J. Fernandes Lopes, Lisboa, 1865. A entrada nesta obra refere-se a um tributo de nome aparentado, a "sisa judenga".

[2] Duarte Nunes de Leão, *Origem da língua portuguesa*, Lisboa, 1606; referência recolhida no sítio da Internet do Instituto Camões, http://www.instituto-camoes.pt/bases/lingua/conceitos.htm. Não resistimos a transcrever uma dessas falsas origens, relatadas pelo mesmo autor: "dizem que, quando el Rei Dom João I trazia guerra com os Castelhanos, para a poder sustentar impôs ao povo este dereito, que se pagava do que se comprasse e vendesse, até se acabar a guerra; e que, vendo a Rainha Dona Filipa, sua mulher, o muito que importava, o gabara muito. E que, como Ingresa que era, dissera que fora *bona sisa*, por dizer *bom siso*, e que daí lhe ficara o nome, o que é mera falsidade."

de D. Fernando, eram colectados, entre outros, "o vinho, a retalho ou a grosso ou a carregar, panos, madeiras carnes, ferros, cereais, ouro e outros metais".

Até ao século XIX, este imposto continuou a incidir sobre a transmissão de bens móveis ou imóveis. Foi a reforma de Mouzinho da Silveira (Decreto de 19 de Abril de 1832) que restringiu a sisa à feição que modernamente lhe conhecemos, decretando que "desde o 1º de Janeiro de 1833, se não paga mais sisa alguma por nenhum título ou contrato, senão de vendas de bens de raiz". E assim ficou até hoje, com uma curta excepção entre 1841 e 1851, período no qual foi a sisa alargada a certas "vendas e trocas de cavalgaduras". [3]

Esta constância na base de incidência não impediu todavia o imposto de sofrer duas mudanças de nome, a primeira das quais operada pela lei de 30 de Junho de 1860, que criou o nome sensaborão de "contribuição de registo". Tendo Nova Reforma Tributária de 1929 reintroduzido o nome de sisa, veio recentemente o Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de Novembro, rebaptizá-la com o não menos sensaborão e tecnocrático nome de IMT – "Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis", que não se sabe até quando durará.

2. A reforma levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 287/2003 – que substituiu a sisa e a Contribuição Autárquica respectivamente pelo IMT e pelo IMI ("Imposto Municipal sobre Imóveis") teve claramente em vista solucionar a situação de clamorosa injustiça na tributação do património imobiliário, que, nas palavras de Casalta Nabais, configurava uma "intolerável inconstitucionalidade".[4]

Essa injustiça resultava, por um lado, da assimetria entre o valor tributável dos imóveis novos e antigos (decorrente na não aprovação do instrumento auxiliar que era o Código de Avaliações), fazendo com que cerca de 1/3 da receita fiscal da Contribuição Autárquica fosse obtida a partir de 1% dos prédios; e, por outro lado, da generalizada simulação do valor das transmissões da propriedade de imóveis, ocultando ao fisco parte significativa da matéria colectável da sisa.

---

[3] Cfr. Luís Gonzaga Teixeira de Magalhães, *Da sisa e do imposto sobre sucessões e doações*, Coimbra Editora, Coimbra, 1935, pp. 13ss., obra na qual se pode encontrar um descrição pormenorizada das vicissitudes sofridas por este imposto desde a reforma de Mouzinho até à de 1929.

[4] Casalta Nabais, "As bases constitucionais da reforma da tributação do património", *Fisco* n.º 111/112, Janeiro 2004, pp. 11 ss.

A nova legislação teve o propósito declarado de pôr termo a esta situação. O valor sobre o qual incide o imposto (se for superior ao preço declarado) é o que resulta da aplicação do novo mecanismo legal de avaliações, introduzido pelo Código de Imposto Municipal sobre Imóveis aprovado pelo mesmo acto legislativo. Assim, supondo que o dito mecanismo de avaliações funcione convenientemente, torna-se irrelevante a simulação quanto ao valor praticada pelos contraentes.[5]

Além desta alteração, e apesar da pompa do anúncio e da mudança de designação, o novo regime manteve, no essencial, as anteriores opções de política tributária: uma tributação do património restrita ao património imobiliário; divisão em tributação directa e tributação indirecta (a cargo do comprador, no momento da transmissão[6]); tributação indirecta progressiva nos casos de aquisição de prédio ou fracção autónoma destinada à habitação.

É ainda cedo para avaliar se a aplicação do novo regime atinge os objectivos a que se propôs, eliminando a já referida situação de injustiça, que já tinha levado um primeiro-ministro a considerar a sisa como "o imposto mais estúpido do mundo".

Todavia, quanto a nós, a qualificação do imposto como "estúpido"[7] resulta de razões mais fundamentais - da própria opção em tributar, desta forma, o património imobiliário. É esta opção de política fiscal pela existência de um imposto indirecto sobre a aquisição de bens imóveis que pretendemos aqui por em causa. No essencial, essas razões mantêm-se tão verdadeiras para o IMT como o eram para a sisa.

---

[5] Para que não se pense que os tempos actuais são marcados por mais desonestidade que os passados, refira-se que esta solução de fazer prevalecer um valor de avaliação ao valor declarado, que era também a utilizada pelo Código da Sisa, já está presente na nossa legislação desde a introdução da Contribuição do Registo, em 1860; podendo verificar-se pelos debates da época que já então a preocupação era a possibilidade de fraude resultante do conluio entre o adquirente e o alienante – cfr. Oliveira Salazar, "Sobre que valor incide a contribuição de registo por título oneroso", *Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra*, III, n.º 28, pp. 405ss.

[6] A "transmissão" compreende agora, como facto tributário deste imposto, um conjunto vasto de actos jurídicos que não envolvem necessariamente a aquisição de um direito real, enumerados no art. 2º do CIMT.

[7] Imposto estúpido que assim se insere numa nobre e antiga tradição que inclui impostos que tiveram, como matéria colectável, o pecado (Papa João XXII), as barbas (Rússia, Pedro o Grande) ou as perucas (Parma, sec. XVIII); e ainda projectos que não chegaram a ser aplicados, como o do imposto sobre a indiferença, projectado na França revolucionária para combater a "falta de amor à república". Cfr. A entrada "finanze bizzare" in Paolo Albani e Paolo della Bella, *Forse Queneau, Enciclopedia delle scienze anomale*, Zanichelli, Bologna, 1999

3. O nosso sistema fiscal estrutura-se em torno do princípio da capacidade contributiva (PCC), ou seja, o montante de imposto a satisfazer por cada um varia com a capacidade de o pagar, medida através do rendimento. O rendimento é o índice escolhido porque, como explica Teixeira Ribeiro,

> "o Estado exige impostos todos os anos; ora, uma economia só pode suportar um encargo anual se esse encargo for satisfeito com recursos que anualmente se renovam".[8]

Os dois pilares essenciais do sistema são: por um lado, um imposto directo sobre o rendimento pessoal, com um imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas como imposto auxiliar deste (uma vez que a função essencial do IRC é tributar aqueles rendimentos que escapam ao IRS e travar um incentivo para transferir rendimentos para a esfera societária); por outro, um imposto indirecto e geral sobre a parte do rendimento que é gasto em consumo. Lateralmente, um conjunto de impostos especiais sobre o consumo encontra a sua justificação na prossecução de finalidades extrafiscais.[9]

Nesta arquitectura do sistema fiscal, um impostos sobre o património imobiliário têm uma má relação com aquele princípio de base (capacidade contributiva). Como escreve Xavier de Basto,

> "Se sujeitarmos [estes] impostos ao teste teórico da sua relação com a capacidade contributiva do cidadão (...) a sisa não parece ter aí qualquer lugar, constituindo uma reminiscência de concepções fiscais ultrapassadas, e a contribuição autárquica suscita, a esse propósito, fundadas dúvidas".[10]

Na verdade, uma tributação do património construída com base no PCC levaria a que se tributasse a totalidade do património, e não apenas o património imobiliário, como acontece em Portugal.

Uma tributação especial do património imobiliário poderia ter um papel no âmbito de uma tributação com base no PCC se servisse para sujeitar a imposto um rendimento não sujeito a IRS, que é o rendimento imputado[11] que resulta da utilização destes bens duradouros. Para desempenhar tal papel, o imposto deveria incidir apenas

---

[8] *Lições de Finanças Públicas*, 5ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1997. p. 264

[9] Não queremos com isto afirmar que a finalidade fiscal destes impostos é secundária; pelo contrário, é sabido que eles representam uma parcela muito significativa das receitas públicas. A questão é que a legitimação de tais impostos, ainda que contestável, resulta da presença dessa finalidade extrafiscal, falhando a qual o imposto especial de consumo seria uma "nua" violação da igualdade horizontal.

[10] "As perspectivas actuais de revisão da tributação do rendimento e do património em Portugal", *Boletim de Ciências Económicas*, Vol. XLI, 1998, pp. 147-148.

[11] Sobre esta noção cfr., entre nós, Teixeira Ribeiro, ob. cit., p. 296.

sobre imóveis afectos ao uso particular do proprietário (ou sem utilização) e isentar os prédios arrendados ou de qualquer modo afectos à actividade produtiva.

Ora, não é isso que acontece, incidindo genericamente os impostos sobre toda a propriedade imobiliária.

É certo que a existência, em sede de IRS e IRC, de uma a dedução à matéria colectável do montante pago em IMI, alivia esta tributação agravada no caso dos imóveis cujo rendimento está também sujeito a qualquer daqueles impostos[12]. Mas não é menos certo que, em sentido inverso, as isenções do IMI têm precisamente a ver com imóveis adquiridos para habitação própria e permanente – que é o caso mais óbvio de rendimento imputado não tributado.

Embora ambos os impostos que vimos referindo sejam, tecnicamente, impostos sobre o património, eles são profundamente diferentes no que toca à relação entre o seu pagamento e o património do contribuinte, já que apenas um deles, o IMT, é propriamente um imposto pago com o património.

Na verdade, o IMI, incidindo sobre o valor do património a uma taxa relativamente baixa, pode ser pago com o rendimento (imputado ou explícito) do bem. Reconduzindo-se assim o imposto ao conceito de imposto de sobreposição[13], ou seja, um imposto equivalente a uma tributação agravada do rendimento proporcionado por bens deste tipo.

Já o IMT incide sobre uma despesa que geralmente é feita a partir do aforro – seja do aforro já constituído ou, no caso da compra com recurso a crédito, do aforro futuro. Ao aumentar o valor da despesa patrimonial a realizar (ou, admitindo que a incidência económica recai sobre o alienante, reduzindo o valor da receita), o imposto é pago com o património e reduz, assim, o valor deste.

A sujeição do património imobiliário (e apenas deste) a uma tributação especial é opção comum a muitos sistemas fiscais; sendo igualmente comum a ligação entre este tipo de impostos e o financiamento das administrações locais[14]

[12] No desenho original dos impostos sobre o rendimento, existia antes uma dedução à colecta correspondente ao rendimento tributado em IRS/IRC. O que significava que, na generalidade dos destes casos, a Contribuição Autárquica se tornava um mero pagamento por conta do imposto sobre o rendimento dos imóveis, correspondendo assim efectivamente a uma tributação do rendimento imputado.
[13] Sobre este conceito ver Teixeira Ribeiro, *Lições*... (cit.), p. 329 ss.

Esta opção é correntemente justificada com o princípio do benefício e não da capacidade contributiva. É legítimo sustentar que a despesa autárquica se traduz em benefício apropriado pelos proprietários dos imóveis sendo assim justo que estes contribuam para o seu financiamento.

Uma tributação local sobre o património imobiliário, havendo liberdade de fixação das taxas pelas administrações locais, está precisamente na base do modelo "virtuoso" de concorrência fiscal formulado por Charles Tiebout, no qual o nível de tributação se adequa às preferências dos residentes e estes se deslocam (votando com os pés) procurando o nível de tributação e bens públicos da sua preferência.

Contra a ideia de que o imposto se funda no princípio do benefício tem-se levantado, na doutrina portuguesa, a objecção de que os verdadeiros beneficiários são os utilizadores efectivos dos imóveis, que não são necessariamente os proprietários (como acontece no arrendamento)[15]. Pensamos que a objecção não é correcta, ou melhor, que resulta apenas de uma legislação de arrendamento que tornou a posição do locatário tendencialmente perpétua e inamovível (situação que tende a desaparecer com a existência de arrendamentos temporários). Havendo flexibilidade no mercado de arrendamento, o benefício é apropriado pelo proprietário, sob a forma de aumento do valor do imóvel, e não pelo arrendatário, que tenderá a pagar uma renda mais elevada.

Além da fundamentação pelo princípio do benefício, outra razão, de ordem pragmática, está por detrás da opção legislativa em sujeitar a tributação apenas o património imobiliário, e não todo o tipo de património. É que o imóvel é um bem pouco susceptível de ocultação (pela sua natureza e por ser sujeito a registo) e insusceptível de deslocalização, argumentos importantes numa época em que se receia que a consequência da tributação possa ser a fuga das bases tributárias para outros países.[16]

No presente artigo, não se pretende por em causa a opção legislativa pela tributação agravada do património imobiliário. A nossa análise pretende apenas

---

[14] Para uma visão de sistemas semelhantes no direito comparado veja-se Jorge Neto, "Tópicos de direito comparado sobre a reforma da tributação do património", *Fisco*, ano XV, n.º 113/114, Abril 2004.

[15] Veja-se, por exemplo, Xavier de Basto, ob. cit., p. 32, e Casalta Nabais, ob. cit. A mesma objecção tem ainda sido avançada por várias comissões de reforma fiscal, nomeadamente no Relatório de 1996 (*Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal*, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal n.º 191, CEAPT, Lisboa, 2002, p. 693) e no de 1997 (Ministério das Finanças, *Estruturar o sistema fiscal do Portugal desenvolvido*, Almedina, Coimbra, 1998)

[16] Sobre as dificuldades técnicas da tributação do património mobiliário, veja-se o Preâmbulo do anteprojecto de Decreto-lei autorizado, *in* Ministério das Finanças, *Reformas da Tributação Automóvel e do Património*, Almedina, 2002, pp. 194-195

demonstrar que, mesmo assumindo tal opção, o IMT – ou seja, a velha sisa – é uma forma injusta e ineficiente de tributar. O remanescente deste estudo vais pois centrar-se neste último imposto.

4. Esteja o fundamento da sisa no princípio do benefício, no princípio da capacidade contributiva, ou numa combinação dos dois princípios, ele deverá respeitar o princípio da igualdade fiscal, que se desdobra, como é sabido, em igualdade vertical e igualdade horizontal.

Ora, no nosso entendimento, o IMT, tal como a sisa antes dele, é fortemente violador do princípio da igualdade horizontal, porque esta é mal servida pela opção de tributar a aquisição da propriedade imobiliária. Isto, note-se, quer se veja a igualdade horizontal pelo prisma do benefício (quem extrai o mesmo benefício da actuação do município deve pagar o mesmo imposto) quer pelo prisma da capacidade contributiva (quem apresenta a mesma capacidade de pagar deve pagar o mesmo imposto).

Na verdade, tributando a aquisição da propriedade, e não a titularidade, penaliza-se a circulação da propriedade, e não a sua detenção, que é o verdadeiro índice do benefício ou da capacidade contributiva.

Assim, por exemplo, no caso das casas para habitação, o indivíduo que tenha uma casa de um certo valor ao longo da sua vida e o indivíduo que mude várias vezes de casa, para habitações do mesmo valor, deveriam ser tratados da mesma maneira pelo sistema fiscal, já que extraem o mesmo benefício da actuação pública e exibem uma mesma manifestação de capacidade contributiva. Mas o primeiro vai pagar IMT uma só vez, e o segundo vai pagá-lo tantas vezes quantas as diferentes aquisições, o que só se justificaria se existisse uma qualquer finalidade extrafiscal do imposto de redução da mobilidade ao longo da vida.

É uma situação que não existe com outros bens duradouros, desde logo porque a tributação da aquisição imobiliária incide indiferentemente sobre bens novos e usados, fazendo com que sucessivas transmissões do mesmo bem estejam sempre sujeitas a imposto. E porque a aquisição sucessiva de outros bens duradouros novos (pense-se no automóvel) indicia uma capacidade contributiva superior à correspondente à manutenção do mesmo bem, porque a generalidade dos bens duradouros sofre uma desvalorização pela utilização que não ocorre da mesma forma

no património imobiliário (pelo contrário, este pode mesmo ganhar valor durante o período de utilização).[17]

5. Além deste problema de igualdade horizontal, podem também apontar-se ao IMT defeitos na concretização do princípio da igualdade vertical, quando o imposto incide sobre a aquisição de habitação.

Seguindo a solução já adoptada na Sisa, o IMT é um imposto proporcional, salvo no que toca a "aquisição de prédio urbano ou de fracção autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação", em que o imposto é progressivo. Para as aquisições de valor inferior a 500.000€, estabelece-se um sistema de progressão por escalões com uma isenção (escalão à taxa zero) até 80.000 e taxas marginais de 2, 5, 7 e 8%. Para valores superiores a 500.000€ o imposto torna-se proporcional, com uma taxa de 6%.[18]

Esta tributação progressiva da aquisição de prédios para habitação parece ter-se tornado consensual em Portugal, pois mesmo o projecto de reforma da tributação do património de 2001 (que previa a tributação destas transacções por Imposto de Selo) estabelecia também nestes casos um sistema progressivo, neste caso de progressão por dedução.[19]

Entende-se geralmente que o imposto progressivo, ao incidir mais pesadamente sobre os titulares de maiores rendimentos, pode contribuir para uma mais justa repartição dos rendimentos e da riqueza, reduzindo as desigualdades.[20] Mas, como afirma Teixeira Ribeiro,

[17] Este argumento já foi, no essencial, exposto por Adam Smith, quando, a propósito dos impostos sobre a transferência da propriedade da terra, escreve: "Such taxes, even when they are proportioned to the value of the property transferred, are still unequal, the frequency of transference not being always equal in property of equal value" - *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations,* V – 2 – 127

[18] Deve assinalar-se o erro continuado do legislador (copiando a formulação do Código da Sisa, por sua vez copiada do CIRS) que continua a não esclarecer que o método previsto no n.º 3 do art. 17º (a progressão por escalões) se aplica apenas a transmissões de valor inferior a 500.000€, uma vez que, para as que têm valor superior, não há lugar à aplicação de taxas médias e taxas marginais pela simples razão de que não existem.

[19] Como se sabe, este também tende a tornar-se praticamente proporcional para matérias colectáveis muito superiores à dedução, pelo que a opção do legislador não é, na prática, muito diferente. Comparando o resultado da aplicação dos dois métodos e das taxas propostas, temos que o IMT é menos pesado para todos os valores até 240.000€, altura em que os dois se encontram na taxa média efectiva (TME) de 3,71%; passando a partir daí o IMT a ser mais pesado do que o sistema apresentado no anteprojecto, que aos 500.000€, quando o IMT atinge a sua taxa TME máxima – 6% - ainda vai nos 4,36% de TME. Naturalmente, esta comparação é feita sem ter em conta a neutralidade fiscal, pois não é possível, com os dados de que dispomos, comparar a receita gerada por um e outro.

[20] É essa a finalidade explicitamente apontada pela nossa Constituição quando estabelece que o imposto sobre o rendimento pessoal deve ser progressivo.

"A progressividade da tributação com vista à igualdade contributiva só pode realizar-se satisfatoriamente mediante impostos que atendam ao rendimento global ou sobre ele incidam"

acrescentando ainda o mesmo autor:

"impostos reais [...] também podem ter taxas progressivas. Essas taxas, contudo, ou visam alcançar outro fim que a realização da justiça tributária, ou são um processo incorrectíssimo de a alcançar"[21]

O que acontece no IMT é que o montante de imposto aumenta mais do que proporcionalmente ao aumento do valor da transacção, sem que se vislumbre que exista esse "outro fim" a que se refere Teixeira Ribeiro. O legislador optou por penalizar a aquisição de casas para habitação de maior valor, tomando essa aquisição como índice da capacidade contributiva global do adquirente.

Ora, desde logo, esse índice só fará algum sentido se se tratar de aquisição de habitação própria. Pensamos que a estas situações se deve restringir a aplicação da taxa progressiva, por tal corresponder à melhor interpretação do preceito tendo em conta sobretudo o elemento teleológico.[22]

Todavia, e ainda que se trate da habitação própria do adquirente, não é difícil admitir que nem sempre existirá uma correspondência entre o valor dessa habitação e o rendimento (ou o património) global do contribuinte.

Ao afastar-se da regra de que apenas os impostos pessoais devem ser progressivos, a lei fiscal criou assim uma situação na qual é provável que os contribuintes suportem taxas efectivas de imposto mais graves por causa do seu padrão de despesa (maior proporção do rendimento gasto em habitação própria) e não em virtude de uma maior capacidade contributiva. Ironicamente, são provavelmente mais penalizadas as famílias mais numerosas.

---

[21] Teixeira Ribeiro, *Lições*... (cit.), p. 293

[22] Não faz de facto qualquer sentido tributar mais pesadamente quem adquire pelo valor X uma habitação para dar de arrendamento, em relação àquele que adquire duas habitações com a mesma finalidade e pelo mesmo valor global. No anteprojecto de reforma da tributação do património de 2002, esta solução era explicitamente assumida. A Tabela de Imposto de Selo que continha uma taxa progressiva (progressão por dedução) aplicava-se apenas a casas destinadas "a habitação própria e permanente do adquirente ou do seu agregado familiar" – cfr. Ministério das Finanças, *Reformas da Tributação Automóvel e do Património*, cit., p. 233

6. Além da sua inadequação à capacidade contributiva, o IMT é também um "imposto irritante", como o qualificou Xavier de Basto; "quase bagatelas fiscais [...] com elevado potencial de criar resistências e originar polémicas".[23]

Grande parte desse carácter "irritante" da sisa/IMT decorre, quanto a nós, do facto de ser cobrado às pessoas no momento menos conveniente, contrariando a 3ª das famosas máximas referidas por Adam Smith a propósito dos impostos:

> "Every tax ought to be levied at the time, or in the manner, in which it is most likely to be convenient for the contributor to pay it"[24]

Ora, como é patente, uma parte muito grande da receita fiscal do IMT provém da aquisição de casas para habitação própria. O que significa que o imposto representa um pagamento exigido às famílias no momento em que fazem o seu acto de despesa mais significativo e, portanto, o momento de maior esforço financeiro. Pelo seu montante e pelo momento em que é exigido, o IMT será, nestes casos, insusceptível de ser satisfeito com recurso ao rendimento das pessoas. Sabemos que é nas circunstâncias de compra de habitação que as pessoas têm que reduzir as suas despesas de consumo, dado o esforço que a aquisição implica.[25] Pois é esse o momento escolhido pelo Estado para lhes exigir um pagamento que, na maioria dos casos, é o pagamento de imposto de maior valor que um contribuinte enfrenta ao longo da sua vida.[26]

Mais, como é sabido, a compra de habitação é normalmente feita com recurso ao crédito bancário, precisamente pela insuficiência do património para fazer a aquisição. Se não há liquidez para fazer face à totalidade do preço da casa, também não haverá para fazer face ao acréscimo de preço da aquisição que é constituído, do ponto de vista do adquirente, pelo montante do imposto a pagar. Este imposto vai assim *traduzir-se integralmente em aumento do endividamento das famílias*.

Podemos assim dizer que, nestas circunstâncias, que serão as normais para grande parte das famílias portuguesas que adquirem casa própria, o montante do imposto não é pago nem com o património nem com o rendimento corrente, mas com

---

[23] "As perspectivas actuais de revisão da tributação do rendimento e do património em Portugal", cit., p. 147.

[24] Adam Smith, ob. cit., V.2.27

[25] Esforço esse, note-se, para o qual o Estado contribui largamente, para além do valor do IMT. A consulta à descrição das despesas associadas à compra de casa, que pode ser facilmente obtida em qualquer banco, assusta facilmente o cidadão: despesas de escritura, de registo da aquisição, de registo da hipoteca, e imposto de selo

[26] Mesmo para aqueles contribuintes em que o IRS represente um maior peso naquele ano, a existência de retenções na fonte para grande parte dos rendimentos faz com que esse pagamento seja distribuído por

o rendimento futuro. E o peso do imposto inclui o valor dos juros desse diferencial de valor do mútuo realizado.

A situação fica um pouco mais absurda se pensarmos que o CIRS prevê a possibilidade de dedução à colecta de 30% dos pagamentos de empréstimos realizados com esta finalidade (até ao limite máximo de 538,55€ de dedução). O que significa que o mesmo legislador fiscal que "obriga" as pessoas a um acréscimo de endividamento subsidia esse endividamento através da despesa fiscal representada por esta dedução à colecta. O funcionamento conjugado dos dois regimes faz assim com que, em grande parte, o beneficiário da referida despesa fiscal não seja o contribuinte onerado com um imposto, mas o Banco.

7. O IMT não prova bem, portanto, em termos de justiça fiscal. Mas, como sabemos, e nos relembra Xavier de Basto na sua já citada última lição, é por vezes necessário fazer concessões à equidade por razões de eficiência económica. Será que, neste domínio, o IMT merece uma avaliação positiva?

A resposta afigura-se-nos negativa, e por razões tão velhas que já há quase duzentos anos David Ricardo (na sequência de J. B. Say) as enunciou com tal clareza que podemos passar-lhe neste momento a palavra:

> "taxes on the transference of property (...) prevent the national capital from being distributed in the way most beneficial to the community. For the general prosperity, there cannot be too much facility given to the conveyance and exchange of all kinds of property, as it is by such means that capital of every species is likely to find its way into the hands of those, who will best employ it in increasing the productions of the country. "Why," asks M. Say, "does an individual wish to sell his land? It is because he has another employment in view in which his funds will be more productive. Why does another wish to purchase this same land? It is to employ a capital which brings him in too little, which was unemployed, or the use of which he thinks susceptible of improvement. This exchange will increase the general income, since it increases the income of these parties. But if the charges are so exorbitant as to prevent the exchange, they are an obstacle to this increase of the general income."

Modernamente, diríamos que o IMT aumenta os custos de transacção, diminuindo portanto o número de transacções e impedindo a aplicação mais produtiva dos bens. Produz-se o conhecido "*lock-in effect*", pelo qual uma pessoa, tendo adquirido um activo, é desincentivada a trocá-lo por outro que lhe ofereça mais

---

vários momentos temporais, ao contrário do que acontece com o IMT.

vantagem, na medida em que cada transacção representa o pagamento de um montante elevado de imposto.

O IMT incentiva, assim, a manutenção da propriedade imobiliária nas mãos dos seus actuais proprietários, desincentivando a sua transmissão a favor de quem lhe dê uma utilização produtiva, e incentivando a existência de património não utilizado. Naturalmente, a existência de propriedade (nomeadamente habitação) fora do mercado leva ao aumento do preço da restante propriedade e à necessidade de maior concentração de recursos em nova construção – dois problemas dos quais, segundo consenso generalizado, o nosso país padece.

8. Em virtude dos patentes defeitos da sisa, era já advogada, antes da introdução do IMT, a sua substituição pelo IVA.[27] Este teria a vantagem de apenas se aplicar à primeira transmissão dos imóveis e de permitir a plena dedução do IVA suportado pelos construtores. Todavia, gorando-se, aparentemente, a possibilidade de aplicar no imobiliário a taxa reduzida de 5%, a solução IVA parece de difícil aceitação. Uma taxa de 19% nas transmissões de imóveis novos levaria certamente a um aumento considerável dos preços, que não seria provavelmente compensado pela referida dedução plena. Aumento dos preços que seria ainda mais notório nas habitações de mais reduzido valor que hoje beneficiam de isenção de IMT ou de taxas mais reduzidas, com perniciosos efeitos sociais.

Partindo da opção legislativa de querer obter um certo volume de receita a partir do património imobiliário, pensamos que o que ficou escrito demonstra que a tributação directa sobre o valor dos prédios (hoje realizada através do IMI) é uma solução que não apresenta os defeitos do IMT. Não discrimina os contribuintes em função do número de transacções; o seu pagamento não é concentrado num momento de particular esforço financeiro; e desincentiva, em vez de incentivar, a existência de propriedade imobiliária improdutiva.

Pensamos assim que a solução está numa mudança do paradigma de tributação do património imobiliário, abandonando o sistema de dois impostos (directo e indirecto) em favor de um só imposto. Uma elevação das taxas do IMI, acompanhada do fim da isenção temporária de que beneficiam as casas para habitação própria, permitiria compensar a perda de receita.

---

[27] Ver, por todos, Xavier de Basto, "As perspectivas actuais de revisão da tributação do rendimento e do património em Portugal", cit., pp. 151 ss.

O único problema que vemos para esta solução é um problema de transição. Naturalmente, por uma questão de equidade intertemporal, as taxas mais elevadas de IMI só poderiam ser aplicadas às pessoas cuja aquisição tivesse já sido realizada após o fim do IMT. O que apresenta, por um lado, algumas possibilidades de fraude; e, por outro, uma diminuição transitória da receita, já que as taxas mais elevadas de IMI se aplicariam, de início, a um conjunto pequeno de prédios.

Todavia, dado o juízo já por nós formulado sobre o IMT, estamos convictos que estes são problemas que vale a pena enfrentar em troca da revogação do "imposto mais estúpido do mundo".

Fernando Rocha Andrade
Faculdade de Direito de Coimbra