

IMI das barragens em risco de acabar nos tribunais



SILVÉRIO MATEUS ADVOGADO E FISCALISTA

Avançando para esta tributação “têm
de alargar a outros bens similares”

ECONOMIA 8 a 10

Frederico R. Almeida / P. 10

IMPOSTOS

IMI das barragens arrisca ir parar aos tribunais

O Fisco vai avaliar e liquidar já o imposto, mas os especialistas apontam muitas dúvidas sobre a aplicação da lei, tal como está. O setor está contra e antecipa-se litigância, com os tribunais a terem de ser chamados para definir como deve afinal a lei ser aplicada.

FILOMENA LANÇA

filomenalanca@negocios.pt

BÁRBARA SILVA

barbarasilva@negocios.pt

As barragens devem ou não ser tributadas em IMI? E como devem ser avaliadas? O que é que se considera de domínio público e por isso isento de imposto e o que deve ser contabilizado para calcular o valor patrimonial tributário? A Autoridade Tributária (AT) prepara-se, por ordem do secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (SEAF), para avançar com uma avaliação das hidroelétricas, inscrevendo as mesmas na matriz predial e apresentando, de seguida, a fatura dos últimos quatro anos de IMI – tantos quantos as regras de prescrição permitem. Quando o fizer, não restará às empresas outra opção senão pagar, mas é quase certo que, depois disso, terão material para avançarem com impugnações em tribunal, admitem os fiscalistas ouvidos pelo Negócios. E, de resto, do lado das empresas, há um historial nesse sentido: a EDP, que detém a maioria das grandes centrais hídricas, já o fez anteriormente, quando a AT tentou avançar com a cobrança de IMI, e nessa altura ganhou.

Mas vamos por partes. Um despacho do SEAF assinado na semana passada veio dar ordens à AT para abandonar o entendimento de que as barragens não são sujeitas a IMI por estarem no domínio público. Nuno Félix respaldou a sua decisão num parecer da Procuradoria-Geral da República (PGR)

datado de 2006 – mas que, garante, se mantém perfeitamente atual – segundo o qual as empresas que exploram as barragens beneficiam de um “direito de propriedade temporário ou resolúvel”, que, finda a concessão, reverterá de novo para o Estado. Ora, se há um direito, há um prédio sobre o qual ele incide e se há um prédio, há IMI a pagar.

O problema é que esta orientação não vem acompanhada de qualquer alteração legal, pelo que de concreto nada muda em relação ao que já antes se verificou. Na verdade, o assunto não é novo. Em 2016, um despacho da direção de serviços do IMI vinha uniformizar procedimentos e determinar que as barragens inseridas no espaço público estariam sujeitas a IMI na parte edificada. Mas a orientação acabaria por não vingar. Houve impugnações em tribunal, que o Fisco perdeu, e posteriormente, em conjunto com a Agência Portuguesa do Ambiente (APA), seria fixado novo entendimento.

Setor está “a avaliar”

Na altura, quem contestou foi a EDP, que de 57 grandes centrais

hídricas, só não tem a exploração de oito. Contactada, a elétrica não quis, agora, comentar a nova orientação dada à AT. Também a Movhera (detida pela francesa Engie) e a Iberdrola se remeteram ao silêncio. Mas do setor sopram ventos de descontentamento. “Estamos ainda a analisar o tema, mas não nos faz qualquer sentido, nem parece lógico que de um momento para o outro se aplique um imposto municipal que diz respeito a prédios a centrais que produzem energia hidroelétrica. Porque é que agora se resolveu taxar as barragens em sede de IMI e, consequentemente em sede de IMT e imposto do selo?”, questiona Pedro Amaral Jorge, presidente da Associação Portuguesa de Energias Renováveis (APREN).

A associação que representa os produtores de energias renováveis está a analisar quais são as barragens elegíveis em Portugal para passarem a pagar IMI e a legalidade de aplicar um imposto patrimonial a centrais elétricas, questionando como será feita a avaliação do valor patrimonial das mesmas: a parede de betão da barragem é considerada como um prédio? O espelho de água da albufeira entra para as contas? As turbinas também são taxadas?

Dúvidas que fazem sentido, consideram os fiscalistas ouvidos pelo Negócios, que admitem que é quase certo que acabarão por ter de ser os tribunais a ter a última palavra. Desde logo porque a questão envolve “dificuldades técnicas e conceptuais significativas”, explica Carlos Lobo, especialista em impostos sobre o património e ex-SEAF. “A barragem em si mesma não é um edifício, um pré-

dio no sentido clássico; a instalação, o próprio paredão, é um maquinismo sem o qual a barragem não funciona. E esse paredão está sobre um bem do domínio público hídrico”, que a Constituição isenta de impostos, resume.

“Na questão das barragens, há muitas situações diferentes”, nota, por seu turno, o fiscalista Joaquim Pedro Lampreia. “Quase se pode dizer que cada uma tem um enquadramento jurídico particular. Algumas são muito antigas e o regime era diferente quando foram licenciadas”. De resto, lembra o advogado da VdA, “a AT nunca disse que as barragens não tinham de pagar IMI, sempre entendeu que em abstrato havia imposto a pagar, mas depois ficou com muitas dúvidas”. Carlos Lobo concorda. “A AT não tributa, mas não é porque não quer, é porque na prática não o pode fazer”. Até porque, lembra, no cadastro Geométrico da Propriedade Rústica, as barragens aparecem “classificadas como imóveis do Estado porque são domínio público”.

Silvério Mateus, fiscalista apontado como o pai do IMI, por ter liderado em 2002 a reforma do imposto, também tem muitas interrogações (ver entrevista na página 10). “Tenho dúvidas de que os critérios legais neste momento, quer no âmbito da incidência, quer da quantificação da base tributável, estejam preparados para tributar este tipo de bens”, aponta. Ou seja, para enquadrar as barragens para efeitos de IMI seria preciso mudar a lei e isso não se pode fazer “por um simples despacho”. Esta, remata, “é matéria de lei do Parlamento ou do Governo devidamente autorizado e só depois é que a tributação poderá ser sustentável”. ■

EDP COM “FATIA DE LEÃO” DO IMI DAS BARRAGENS

Entre grandes e pequenas centrais hídricas, Portugal contabiliza quase 230 barragens de norte a sul. As grandes hídricas, assinaladas no mapa, são quase todas da EDP, exceto as seis vendidas à Engie, no Douro, duas da Iberdrola que já estão a funcionar no Alto Tâmega, e outras duas na ilha da Madeira.



EDP



Movhera



Empresa de Electricidade da Madeira



Iberdrola



“

Não nos faz sentido nem parece lógico que de um momento para o outro se aplique imposto.

PEDRO AMARAL JORGE
Presidente da APREN



Fonte: Energias Endógenas de Portugal - Base de dados das fontes Renováveis de Energia (APREN/INEGI - FEUP)

Afinal, como se avalia uma barragem?

O Governo admite que possam surgir dúvidas, mas diz que a avaliação tem de avançar já. Empresas terão de pagar primeiro e reclamar depois.

O Governo quer pôr as barragens a pagar IMI já no ano que vem, com referência a 2023, mas também recuando até 2019. E a urgência é, precisamente, ainda cobrar o imposto desse ano, evitando a prescrição. Ora, aparentemente, nada impede que isso venha a acontecer, sendo que as elétricas que queiram impugnar, primeiro, terão mesmo de pagar e só depois poderão ir para tribunal.

O primeiro passo será fazer a avaliação, através do método do custo de construção adicionado do valor do terreno, aplicado por lei aos prédios que estão na categoria de "outros", mas que depois são tributados à taxa dos urbanos, entre 0,3% e 0,45%, consoante a decisão dos municípios.

As avaliações são feitas pelos peritos tributários nos serviços de Finanças em cada concelho, mas "terá certamente de haver diretrizes e uma metodologia comum", explica um destes profissionais ao Negócios. À partida, refere este especialista, que prefere não se identificar, "os princípios gerais da avaliação apontam no sentido de se usar o custo de reposição, ou seja, o valor que seria necessário para fazer aquele prédio hoje, aplicando uma depreciação que traduza o nível de obsolescência física e funcional desde a construção até agora".

Mas quanto custa fazer uma barragem? Para se ter uma ideia, a Iberdrola investiu 1.500 milhões de euros desde 2014 para construir o grande Sistema Eletroprodutor do Tâmega, composto por três novas barragens. Já o Alqueva ficou concluído em 2015 após um investimento total de 2,5 mil milhões de euros, distribuído pelas valências agrícola, hidroelétrica e de abastecimento público. Nas avaliações anteriormente feitas pelo Fisco e que agora

terá de rever, uma das barragens que a EDP então detinha foi, apurou o Negócios, registada com um VPT de 300 milhões de euros. Estes números permitem ter uma noção de grandeza do que aqui está em causa em termos de receita fiscal para os municípios.

Feita a avaliação e notificadas as concessionárias, estas terão 30 dias para reclamar do valor e pedir uma segunda avaliação, que também pode ser objeto de reclamação, mas já não suspende nem a inscrição na matriz, nem a liquidação do imposto.

Esta avaliação das barragens foi determinada por um despacho do secretário de Estado dos Assuntos Fiscais e nele Nuno Félix admite que possam surgir dúvidas por parte dos serviços "quanto ao alcance e extensão do entendimento". As mesmas devem ser "informadas superiormente", mas "sem prejuízo de se acautelar desde logo" a avaliação e a liquidação do imposto.

Por outras palavras, comenta o fiscalista Joaquim Pedro Lampreia, a opção foi a de "avançar já e depois logo se vê", o que significa, acrescenta, que "provavelmente até haverá atuações ilegais", mas "entretanto já foi liquidado o IMI". ■ FL/BS

“

Provavelmente até haverá atuações ilegais, mas entretanto já foi liquidado o IMI.

JOAQUIM PEDRO LAMPREIA
Advogado e fiscalista da VdA

JOAQUIM SILVÉRIO MATEUS ADVOGADO E FISCALISTA

“Se tributam as barragens, têm de alargar a outros bens similares”

Os aeroportos, os adutores que trazem a água para as cidades, a canalização do gás natural. Se se tributam as barragens, então há outras realidades que deverão ter tratamento idêntico, defende o especialista. O problema é avaliá-los.

FILOMENA LANÇA
filomenalanca@negocios.pt

Estarão os atuais critérios legais preparados para tributar bens imóveis como as barragens, seja no âmbito da incidência, seja na quantificação da base tributável? Silvério Mateus, fiscalista conhecido como “o pai do IMI”, acredita que não e que a questão não se resolve com um simples despacho.

Como comenta o despacho do SEAF a ordenar a avaliação e liquidação de IMI às barragens?

Estranho que isso seja determinado por simples despacho. É admissível que o conceito de prédio, para efeitos de IMI possa ser alargado mas, no meu entender, deve ser por via legal. Não recuso que as barragens possam integrar o elemento físico de prédio. Mas a Constituição da República e a legislação específica consideram que as vias férreas, as estradas e as barragens são bens do domínio público. E estes estão sujeitos a um regime de direito público, dotado de especial tutela, daqui decorrendo a sua inalienabilidade, imprescritibilidade, impenhorabilidade e autotutela.

Devia haver uma clarificação, mas pela via legal?

Se a lei vier clarificar e alargar o conceito de prédio, está tudo bem. Além disso, se é por via de despacho então tem de se dar o mesmo tratamento a bens que estão no mesmo pé de igualdade. As águas territoriais e os seus leitos, as barragens, as autoestradas, as vias férreas e muitos outros bens da mesma natureza são bens imóveis do domínio público e têm como titular o Estado, in-



Bruno Simão

cluindo nalguns casos as autarquias e as regiões autónomas que, em geral, são isentas de IMI. E uma vez que o direito à exploração de imóveis, incluindo o arrendamento, não está no âmbito da incidência do IMI, não se vê como é que através de simples despacho, sem alterar a lei fiscal e eventualmente a lei civil, se determina a incidência tributária neste imposto do direito à exploração destes bens.

Sendo domínio público não cabem nas normas de incidência?
 Este tipo de bens, tradicionalmente, estava considerado fora da sujeição face à utilidade pública que

desempenham. E quando se elaboraram as normas de incidência [do código do IMI], nunca se disse, de forma expressa, que as barragens e as autoestradas, entre outros bens, não entrariam na incidência porque foi considerado desnecessário. Porque estavam fora do comércio jurídico e porque os titulares do direito de propriedade sempre estiveram isentos de impostos.

No caso das barragens concessionadas até houve uma venda.
 Mas uma coisa é alienar o direito à exploração, outra é alienar o direito à titularidade ou à propriedade. Ninguém põe em causa que os

rendimentos da exploração, auferidos por empresas privadas, são tributáveis, mas a titularidade do espaço territorial é algo de diferente. Quanto às edificações urbanas para, por exemplo, alojar os funcionários ou para servirem de acessório à produção de energia, diria que tudo depende dos contratos de concessão. Será que face a tais contratos esses bens se integram automaticamente no mesmo regime da concessão? Será que as empresas terão direito a ser indemnizadas quando saírem? Nestes casos, em tese geral, essas edificações integram a incidência objetiva do IMI. Mas será que integram a incidência subjetiva? Tenho fortes dúvidas. E tributar a própria barragem, para além das questões que se colocam em tributar bens do domínio público, há também a questão de como é que se vai quantificar o VPT do paredão de uma barragem? E porque não avaliar o leito do rio até ao limite de ocupação da água retida pelo paredão?

O código do IMI não prevê critérios legais para isso?

Tenho dúvidas de que os critérios legais neste momento, quer no âmbito da incidência quer da quantificação da base tributável, estejam preparados para tributar este tipo de bens. A lei quando fala em domínio público abrange tudo, seja o paredão da barragem, seja o leito do rio. É óbvio que é possível [fazer uma avaliação], mas isso a meu ver não passa por um simples despacho administrativo. E depois, se se tributam as barragens também se deve alargar a tributação a outro tipo de bens equivalentes. Os aeroportos, os adutores que trazem a água para as cidades, a canalização do gás natural? Todos esses equipamentos estão imobilizados, ocupam parcelas de espaço físico, preenchem de alguma maneira as características de edificações. Já para não falar da rede de autoestradas, cuja titularidade é das empresas que as exploram. Mas como é que vão avaliar as autoestradas, as vias férreas, os adutores de água e gás, e outros bens similares?

Se os critérios não estão preparados, é possível que as avaliações acabem em tribunal?

Corre-se o risco de os valores de avaliação serem disparatados, por excesso ou por defeito. Os tribunais, se calhar, vão corrigir alguns desses desmandos. Não me choca que o código do IMI sofra uma adaptação a estas realidades, mas através de uma adaptação das normas, quer no âmbito da incidência, quer na determinação do valor. Estas são questões que aconselhariam a uma reflexão e uma adaptação dos conceitos legais para lá enquadrar estas novas realidades. Mais uma vez, parece-me, com o devido respeito, que não é através de despachos que estas questões devem ser definidas. ■

“Corre-se o risco de os valores de avaliação serem disparatados, por excesso ou por defeito. Os tribunais, se calhar, vão corrigir alguns desses desmandos.”