

DESPACHO 46/2023-X¹¹¹

Tendo um conjunto de municípios dirigido, no passado dia 24 de janeiro de 2023, ao Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, requerimentos relativos ao enquadramento jurídico-tributário dos aproveitamentos hidroelétricos em sede de IMI, cumpre apreciar o seguinte:

O sistema fiscal visa, em geral, quer a satisfação das necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas, quer uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza. Em especial, a “tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos” (cfr. artigo 104.º da Constituição da República Portuguesa) e, nesse sentido, o Código do Imposto Municipal sobre os Imóveis (IMI) tem como um dos objetivos a “melhoria do nível de equidade” (cfr. preâmbulo do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro).

Tendo em vista alcançar este objetivo, o Código do IMI adota um conceito de prédio específico para efeitos fiscais, segundo o qual: “*toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados, embora situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial.*”

Ou seja, para efeitos fiscais, a qualificação como prédio depende, cumulativamente, de três elementos:



- (i) um elemento físico – *“toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência”*;
 - (ii) um elemento jurídico – *“faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva”*;
- e,
- (iii) um elemento económico – *“em circunstâncias normais, tenha valor económico”*.

E, de forma expressa, aquela norma do Código do IMI prevê que os *“edifícios ou construções”* possam ser considerados prédios para efeitos fiscais ainda que situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso (isto é, num terreno de outrem) ou não tenha natureza patrimonial (isto é, designadamente, em terreno que seja do domínio público).

Em especial, quanto à natureza jurídico-patrimonial das construções que integram barragens, o XVII Governo Constitucional havia solicitado ao Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República um parecer que visava clarificar o regime legal de titularidade dos aproveitamentos hidroelétricos no âmbito de concessões nacionalizadas e reprivatizadas, tendo aquele órgão emitido – por unanimidade – o parecer número 126/2005, de 11 de maio de 2006.

Naquele âmbito, quanto à titularidade dos bens, aquele parecer distingue entre:

- a) Os bens incorporados pelo concedente (maxime, o Estado) na concessão, relativamente aos quais *“o concessionário limita-se a adquirir sobre eles um direito de exploração ou de utilização mas não existe qualquer transferência de propriedade (o concessionário é [...] titular de um mero ius in re aliena)”*;
- b) Os bens adquiridos ou contruídos pelo concessionário, relativamente aos quais o concedente (maxime, o Estado) *“é titular de um direito real in faciendo estando o concessionário obrigado a realizar a respectiva prestação positiva”*, sendo o concessionário *“titular de um direito de propriedade temporário ou resolúvel”*.

Ou seja, segundo o entendimento acolhido pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, relativamente àqueles bens adquiridos ou construídos pelo concessionário *“embora pertençam ao concessionário, esses bens integram um ‘património de destino especial’ e, para além de este não poder dispor deles plenamente, está sujeito a algumas obrigações quanto à sua manutenção, conservação, não oneração”*.

Assim, quanto aos bens construídos pelo concessionário em domínio público hídrico, aquele parecer relembra que decorria do regime jurídico dos terrenos incluídos no domínio público hídrico (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 468/71) o seguinte: *“As construções efectuadas e as instalações desmontáveis mantinham-se na propriedade do titular da licença ou da concessão até expirar o respectivo prazo; expirado este, as instalações desmontáveis deveriam ser removidas do local e, no caso de concessão, as obras executadas e as instalações fixas reverteriam gratuitamente para o Estado”*.

Aliás, ainda que não tivesse existido tal regime jurídico, aquele parecer cita exemplos de que os próprios contratos de concessão continham disposições nesse sentido.

E, por fim, o Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República lembra ainda que, não obstante a revogação daquele regime jurídico, a Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) consagrou um regime transitório ao abrigo do qual os *“títulos de utilização emitidos ao abrigo da legislação anterior mantêm-se em vigor nos termos em que foram emitidos desde que os mesmos sejam levados ao conhecimento da respectiva ARH no prazo de um ano e sem prejuízo da sujeição dos seus titulares às obrigações decorrentes da presente lei e dos actos legislativos que os complementem”*.

O dito parecer foi homologado pelo então Governo, tendo sido publicado no Diário da República n.º 51/2007, Série II de 2007-03-13, a páginas 6827 – 6844.

Neste contexto, com base naquele parecer, em dezembro de 2015, a Autoridade Tributária e Aduaneira concluiu – quanto às barragens concessionadas construídas antes da entrada em vigor da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro) – que *“as construções e edificações correspondentes às barragens e às instalações afetas ao centro electroprodutor preenchem o conceito de prédio para efeitos de IMI (...) e, por isso, devem ser avaliados e inscritos na matriz”* (cfr. informação n.º I2015002067).

Desde a prolação do mencionado parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, não se identifica qualquer decisão sumária de tribunal superior, nem acórdão de uniformização de jurisprudência, nem jurisprudência reiterada dos tribunais superiores, que se pronunciem em sentido contrário ao perfilhado naquele parecer.

Porém, em face da crescente litigância, em maio de 2016, a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) entendeu consultar a Agência Portuguesa do Ambiente (cfr. parecer n.º 142/2016, no processo 918/2016), sobre a natureza jurídico-patrimonial das barragens de utilidade pública, tendo sido manifestado por aquela entidade (cfr. ofício S058958-201610-CD) que *“partilha do entendimento de que as barragens de utilidade pública integram o domínio público do Estado, nos termos do disposto na alínea d) do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 477/80, de 15 de outubro”*, sublinhando ainda que *“a outorga de um grande número de concessões de aproveitamentos hidroelétricos foi realizada ao abrigo da Lei n.º 5787-III, de 10 de maio de 1919 (designada Lei das Águas de 1919)”* e que o *“artigo 53.º da supracitada lei estabelecia ainda que ‘A publicação no Diário do Governo do decreto de concessão importa a declaração de utilidade pública e correlativo direito de expropriação nos prédios particulares e nas concessões de direito privado preexistentes...’”*.

A atuação da AT, neste domínio, tem sido assim articulada e consonante com o entendimento jurídico-patrimonial expresso pela Agência Portuguesa do Ambiente, que é a entidade legalmente responsável pela gestão de recursos hídricos, incluindo o ordenamento dos recursos hídricos, o ordenamento dos usos das águas, a emissão de títulos de utilização dos recursos hídricos e fiscalização do cumprimento da sua aplicação, bem como a

prossecação das demais atribuições referidas na Lei da Água e legislação complementar (cfr. Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março).

Em maio de 2021, no relatório final do Grupo de Trabalho, criado pelo Despacho n.º 866/2021, sobre a transmissão dos títulos de utilização de recursos hídricos relativos aos aproveitamentos hidroelétricos de Miranda, Bemposta, Picote, Baixo Sabor e Foz Tua constatou-se que *“se, no decurso do período de concessão, forem implantados/as ou assentes no território dominial edifícios ou construções que integram a esfera patrimonial da entidade concessionária, esses edifícios ou construções, observado o critério de permanência, cabem na previsão da parte final do n.º 1 do artigo 2.º do Código do IMI, ou seja, são realidades físicas com valor económico e juridicamente tituladas pelo respetivo proprietário, usufrutuário ou superficiário, ainda que integradas em território sem natureza patrimonial, sendo por isso prédios”*, o que não se verifica apenas nas circunstâncias específicas em que *“esses edifícios ou construções integram imediatamente o domínio público”*.

Em face do exposto, quanto às barragens concessionadas construídas antes da entrada em vigor da Lei da Água (Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro), determino que:

1. A avaliação, a inscrição e a atualização matríciais das construções respeitantes aos aproveitamentos hidroelétricos, nos termos e para os efeitos do Código do IMI, seja efetuada com base na natureza jurídico-patrimonial resultante do entendimento que consta do parecer número 126/2005, de 11 de maio de 2006, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República, o qual constitui interpretação oficial perante os serviços (ao abrigo do artigo 50.º do Estatuto do Ministério Público, aprovado Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, que mantém o regime constante do artigo 43.º da anterior versão do Estatuto do Ministério Público, aprovada pela Lei n.º 47/86, de 15 de Outubro);
2. Para efeitos do número anterior, a AT deve requerer à Agência Portuguesa do Ambiente, enquanto entidade legalmente responsável pela gestão de recursos



hídricos (incluindo a emissão de títulos de utilização dos recursos hídricos e fiscalização do cumprimento da sua aplicação, ao abrigo do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 56/2012, de 12 de março), informação sobre as construções e edificações que constituam prédios, com base na natureza jurídico-patrimonial resultante do entendimento que consta do parecer número 126/2005, de 11 de maio de 2006, do Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República;

3. Caso subsistam dúvidas dos serviços, quer quanto ao alcance e extensão do entendimento perfilhado naquele parecer, quer quanto à sua articulação com diplomas subsequentes, as mesmas devem ser informadas superiormente, tendo em vista eventual pedido de clarificação ao Conselho Consultivo da Procuradora-Geral da República, sem prejuízo de se acautelar desde logo: i) a avaliação, a inscrição e a atualização matriciais dos prédios identificados através do número anterior; ii) a liquidação dos impostos correspondentes, que decorram da qualificação jurídico-patrimonial decorrente daquele parecer, conquanto se verifique o risco de caducidade ou de prescrição do correspondente crédito tributário.

Dê-se conhecimento:

- Aos requerentes;
- À Senhora Secretária de Estado da Energia e Clima;
- Ao Senhor Secretário de Estado do Ambiente.

03/02/2023

O Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais

Nuno Santos Félix