

[Projeto de Lei n.º 492/XV/1.ª \(BE\)](#)

Título: Sujeição a IMI dos edifícios e construções de barragens e centrais produtoras de energia

Data de admissão: 18 de janeiro de 2023

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

ÍNDICE

I. A INICIATIVA

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

I. A INICIATIVA

Os proponentes iniciam a sua exposição reportando-se à intenção da EDP em vender seis barragens da bacia do Douro ao grupo francês Engie, afirmando que estas operações têm estado envoltas em polémica. Neste sentido, defendem que a vendedora tem procurado eximir-se das suas obrigações fiscais, nomeadamente o imposto do selo, o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) e o imposto municipal sobre imóveis (IMI).

Afirmam também, que dois antigos membros do Governo haviam argumentado que a EDP não seria devedora do IMI, pois as barragens do Douro Internacional consubstanciariam bens do domínio público e de interesse público. Nesta sequência, os proponentes defendem que a classificação de interesse público não significa a não sujeição a este imposto, mas sim, eventualmente, um benefício fiscal sob a forma de isenção total ou parcial, à luz do n.º 12 do artigo 112.º do Código do IMI.

Assim, consideram que o disposto no artigo 2.º do referido diploma é aplicável à EDP e à Engie, para efeitos de IMI, estando as barragens objeto de venda abrangidas no conceito de prédio.

Desta forma, os proponentes consideram relevante uma clarificação das regras do IMI, de maneira a eliminar dúvidas quanto à sua incidência, em especial face ao entendimento da Autoridade Tributária em 2015, que reconheceu as barragens e centrais hidroelétricas como prédios e, como tal, sujeitas a IMI (e IMT), tendo tal posição sido impugnada pela EDP em tribunal arbitral, tendo os respetivos processos de cobrança ficado suspensos.

A iniciativa *sub judice* propõe, então, um aditamento ao n.º 2 do artigo 2.º do Código do IMI, para que seja excluída da isenção do n.º 1 «as construções e as edificações referentes às barragens e às centrais electroprodutoras no âmbito dos contratos de concessão de utilização dos recursos hídricos para produção de energia hidroelétrica».

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 17 de janeiro de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 18 de janeiro foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 19 de janeiro.

¹ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)³, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «Sujeição a IMI dos edifícios e construções de barragens e centrais produtoras de energia» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A presente iniciativa altera o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, não constando do seu artigo 1.º o número de ordem de alteração e o elenco de alterações ao diploma em causa.

No entanto, e apesar de o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estabelecer o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, pelo que parece ser de aceitar que não se incluam referências ao número de ordem de alteração e ao elenco de alterações do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis. Deve, no entanto, ser incluída no artigo 1.º a referência à alteração ao diploma em causa.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

- **Conformidade com as regras de legística formal**

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),⁴ por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Relativamente ao título da iniciativa - «Sujeição a IMI dos edifícios e construções de barragens e centrais produtoras de energia» -, deve acrescentar-se a referência ao diploma alterado pela mesma.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A [Constituição](#)⁵ consagra os princípios pelos quais é regulado o sistema fiscal no [artigo 103.º](#), dispondo que este «visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza»; e que

⁴ Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁵ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* da Assembleia da República. Todas as referências legislativas relativas à Constituição são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas em 25/01/2023.

«Os impostos são criados por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes».

A presente iniciativa legislativa pretende clarificar «a obrigação legal de sujeição a IMI dos edifícios e construções de barragens e centrais produtoras de energia que se encontrem na titularidade de empresas privadas em regime de concessão pelo Estado».

O imposto municipal sobre imóveis (IMI) incide sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, constituindo receita dos municípios onde os mesmos se localizam. [Redação da [Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro](#); anterior proémio do artigo 1.º do [Código do Imposto Municipal sobre Imóveis](#)⁶ (CIMI)].

Tal como ressalvam os proponentes, o [artigo 2.º do CIMI](#) define «prédios» como «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».

De acordo com o [artigo 11.º](#) do CIMI, «Estão isentos de imposto municipal sobre imóveis o Estado, as Regiões Autónomas e qualquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendendo os institutos públicos, bem como as autarquias locais e as suas associações e federações de municípios de direito público». E o n.º 2 estatui sobre os serviços, estabelecimentos e organismos do Estado e o património imobiliário público sem utilização que não estão isentos.

Ressalve-se também a possibilidade de «Os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, poderem fixar uma redução até 50 % da taxa que vigorar no ano a que respeita o imposto a aplicar aos prédios classificados como de interesse público, de valor municipal ou património cultural, nos termos da respetiva legislação em vigor,

⁶ Diploma consolidado, retirado do portal da AT (portaldasfinancas.gov.pt). A referência a legislação fiscal é feita para o referido portal, exceto indicação em contrário. Consultas efetuadas em 25/01/2023.

desde que estes prédios não se encontrem abrangidos pela alínea n) do n.º 1 do artigo 44.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais» [n.º 12 do [artigo 112.º](#) (Taxas) do CIMI].

A [Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro](#)⁷ (Lei da Água), estabelece o enquadramento para a gestão das águas superficiais, designadamente as águas interiores, de transição e costeiras, e das águas subterrâneas. O seu capítulo VI regula as infraestruturas hidráulicas. Assim, «a utilização de recursos hídricos mediante infra-estruturas hidráulicas deve ser autorizada sempre que constitua uma utilização sustentável e contribua para a requalificação e valorização desses recursos ou para a minimização de efeitos de situações extremas sobre pessoas e bens» (artigo 74.º). E o [artigo 75.º](#) dispõe sobre «Infra-estruturas hidráulicas públicas e privadas», sendo que «Compete ao Estado, através dos organismos da administração central, regional e local competentes ou de empresas públicas ou concessionárias, a promoção de infra-estruturas hidráulicas que visem a segurança de pessoas e bens, a garantia de água para abastecimento público das populações e para actividades sócio-económicas reconhecidas como relevantes para a economia nacional, bem como as que respeitem ao tratamento de efluentes de aglomerados urbanos».

A [Lei 10/2007, de 6 de março](#), autorizou o Governo a estabelecer o regime jurídico dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais. O [Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto](#), veio estabelecer «as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais; e o regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos». O seu [artigo 3.º](#) consagra o princípio da boa administração.

Em Portugal, existem atualmente cerca de 260 grandes barragens, definidas de acordo com o estabelecido no Regulamento de Segurança de Barragens em vigor, ou seja, barragens com uma altura superior a 15 metros, ou barragens com uma altura compreendida entre 10 e 15 metros cujo volume de armazenamento da albufeira associada é maior ou igual a 1 hm³.⁸

⁷ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário.

⁸ Informação disponível no portal da APA (Agência Portuguesa do Ambiente) em <https://apambiente.pt/prevencao-e-gestao-de-riscos/barragens-de-portugal> Consultas efetuadas em 25/01/2023.

O Quadro de atuação em vigor para controlo de segurança das barragens portuguesas foi estabelecido pelo [Decreto-Lei n.º 21/2018, de 28 de março](#), que agrega, num único diploma, as seguintes disposições: Classificação das barragens; Regulamento de Segurança de Barragens (RSB); e Regulamento de Pequenas Barragens (RPB).

A [Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro](#), estabelece a titularidade dos recursos hídricos. O domínio público hídrico compreende o domínio público marítimo, o domínio público lacustre e fluvial e o domínio público das restantes águas. O domínio público lacustre e fluvial compreende, entre outros, as albufeiras criadas para fins de utilidade pública, nomeadamente produção de energia elétrica ou irrigação, com os respetivos leitos. (alínea e) do [artigo 5.º](#)).

A [Portaria n.º 623/2011, de 29 de junho](#), classifica o Empreendimento Hidroelétrico do Douro Internacional, situado no concelho de Miranda do Douro, distrito de Bragança, como conjunto de interesse público e fixa a respetiva zona especial de proteção.

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2020, de 10 de julho](#), aprovou o Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030). Nesta consta que «Para uma melhor gestão do sistema energético nacional nos seus vários subsetores, considera-se fundamental, e com papel crucial, a existência de sistemas de armazenamento nas suas diferentes formas, como ferramenta de flexibilização e de estabilidade do sistema elétrico nacional. Torna -se assim importante manter a aposta em sistemas de bombagem reversível nas centrais hidroelétricas (...). Uma parte significativa da nova capacidade de armazenamento deverá estar associada diretamente aos centros electroprodutores renováveis. Do total da capacidade instalada, cerca de 33 % (7 098 MW) corresponde às centrais hidroelétricas, que inclui uma importante componente de bombagem reversível que permite absorver excesso de produção e armazenar energia renovável e que representa cerca de 40 % da capacidade total hídrica».

No sítio na Internet da APA está disponível o seguinte documento, com interesse para a análise da matéria em apreço: [Alienação de centrais hídricas na bacia do Douro – Transmissão dos Títulos de Utilização de Recursos Hídricos – Decisão da APA](#), datado de 13/11/2020.⁹

⁹ Informação disponível no portal da APA (Agência Portuguesa do Ambiente) em https://apambiente.pt/sites/default/files/Agua/DRH/Licenciamento/UtilizacaoRH/DecisaoAPA_TransmissaoTURH_EDP.pdf Consultas efetuadas em 25/01/2023

Na Nota à Comunicação Social n.º 42/2021, de 18 de Junho, a APA fez um [Esclarecimento APA -Atribuição de um novo direito ao concessionário das barragens do Douro](#).¹⁰

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

ESPANHA

A [Constitución Española](#)¹¹ prevê, no seu [artículo 40](#), o dever dos poderes públicos em promover as condições favoráveis para o progresso social e económico, assim como para uma distribuição de rendimentos social e territorialmente mais equitativa. Acresce à prossecução deste objetivo a garantia da realização efetiva do princípio da solidariedade, conforme se decorre do [artículo 138](#).

O cumprimento destes deveres pode ser prosseguido através de instrumentos de política fiscal, relevando neste âmbito os instrumentos enquadrados no regime jurídico financeiro das Administrações Locais, aprovado pelo [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Este regime jurídico define, no seu [artículo 9](#), o âmbito dos benefícios fiscais, dos regimes e das compensações que incidem sobre os tributos locais. Refere ainda que não podem ser reconhecidos outros benefícios fiscais para além daqueles que são

¹⁰ Informação disponível no portal da APA (Agência Portuguesa do Ambiente) em https://apambiente.pt/sites/default/files/A_APA/Comunicacao/Media/NotasOCS2021/Nota_Co_mSocial_42-2021_ESCLARECIMENTOAPA-BarragensdoDouro.pdf Consultas efetuadas em 25/01/2023

¹¹ Texto consolidado retirado do sítio da *Internet* do *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 25.01.2023.

expressamente previstos nas normas com força de lei ou os que derivam da aplicação dos tratados internacionais. Excetuam-se os benefícios decorrentes das denominadas *ordenanzas fiscales*, isto é, bonificações fiscais definidas nos termos do [artículo 15](#).

No âmbito da temática em apreço, cumpre relevar a estrutura do *Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)*, constante do [artículo 59](#), enquanto tributos cuja receita reverte para as autarquias locais. Este imposto é caracterizado nos termos do [artículo 60](#), como um tributo direto, de carácter real e incidente sobre os imóveis, atentas as disposições constantes do próprio diploma e das normas reguladas na [Ley del Catastro Inmobiliario](#)¹².

O [artículo 61](#), relativo ao fator gerador do imposto, lista no seu n.º 5, a tipologia de bens imóveis não sujeitas a este tributo, estando englobados neste âmbito:

- Estradas e demais vias terrestres e os bens de domínio público marítimo-terrestre e hidráulico (sempre que os mesmos sejam de aproveitamento público e gratuito dos utentes);
- Bens imóveis propriedade dos municípios, onde se incluam:
 - Os bens de domínio público afetos ao uso público;
 - Os bens de domínio público afetos a um serviço público gerido diretamente pela autarquia (exceto quando se trate de bens imóveis cedidos a terceiros, mediante contraprestação); e
 - Os bens patrimoniais (exceto quando igualmente cedidos a terceiros, mediante contraprestação).

As isenções em sede de *IBI* encontram-se definidas nos termos do [artículo 62](#), sendo que não se identificam entre estas as isenções relativas à matéria em apreço na presente iniciativa legislativa. Relevam-se, contudo, as seguintes tipologias de tributação:

- A tributação incidente sobre centrais hidráulicas de produção de energia elétrica, nos termos da alínea A) do n.º 4 do [artículo 85](#), pese embora o facto tributário respeitar ao *Impuesto sobre Actividades Económicas*;

¹² *Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario.*

- A isenção de incidência tributária sobre construções, instalações ou obras de investimento e conservação, entre as quais se incluem obras com fins hidráulicos, nos termos do n.º 2 do [artículo 100](#), pese embora o facto tributário respeitar ao *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras*;

Atendendo às competências da Administração Local no âmbito da temática em apreço, apresenta-se o quadro normativo aplicável no [Ayuntamiento de Madrid](#)¹³, enquadrada nos termos da [Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 15 de diciembre de 1989](#)¹⁴, de onde relevamos as informações relativas às [isenções aplicáveis ao IBI](#)¹⁵.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), não foram identificadas iniciativas legislativas ou petições pendentes sobre a matéria em apreço. Todavia, foi identificado o [Projeto de Lei n.º 238/XV/1.ª \(PAN\)](#) - *Determina o fim da isenção de IMI para o património imobiliário público utilizado para a realização de espectáculos tauromáquicos, alterando o Código do IMI*, incidente sobre o tema das isenções em sede de IMI, que baixou à Comissão de Orçamento e Finanças em 25/07/2022.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, à semelhança do ponto anterior, não foram identificados antecedentes parlamentares sobre a matéria *sub judice*; porém, foi identificado o [Projeto de Lei n.º 235/XIV/1.ª \(CDS-PP\)](#) - *Altera a Lei nº 19/2003, de 20 de Junho (Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais), eliminando o benefício de isenção de Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) para os partidos políticos*, referente às isenções em sede IMI, rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, PSD, PCP e PEV e os votos a favor do BE, CDS-PP, PAN, CH, IL

¹³ Disponível no sítio da *Internet madrid.es*. Consultas efetuadas a 25.01.2023.

¹⁴ Disponível no sítio da *Internet madrid.es*. Consultas efetuadas a 25.01.2023.

¹⁵ Disponível no sítio da *Internet madrid.es*. Consultas efetuadas a 25.01.2023.

e Deputada não inscrita Cristina Rodrigues, na ausência da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

Atenta a matéria objeto da iniciativa, nos termos do artigo 141.º do Regimento, será pertinente consultar a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Associação Nacional de Freguesias.

Adicionalmente, poderá ser tomada em consideração a consulta do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.