

O ALOJAMENTO TURÍSTICO COMO SERVIÇO DE INTERESSE ECONÓMICO GERAL: O CASO DO ALOJAMENTO LOCAL EM PORTUGAL

VIRGÍLIO MACHADO¹

*Professor Adjunto da Escola Superior de Gestão da Escola Superior de Gestão,
Hotelaria e Turismo da Universidade do Algarve (PORTUGAL)*

CIDALIA VIEGAS²

Professor Adjunto da Universidade do Algarve (PORTUGAL)

Resumo

É objeto deste artigo questionar e responder se o serviço de alojamento turístico pode ser entendido como um serviço de interesse económico geral e de ordem pública. À visão tradicional do alojamento turístico como mero contrato de hospedagem retribuído entre dois sujeitos privados, acrescenta-se uma função de interesse público. Tal função enriquece a doutrina internacional e o estudo da regulação do alojamento turístico e do Direito do Turismo em geral, permitindo acrescentar-lhes uma dimensão jurídica pública, própria das novas dinâmicas da economia de rede. Para comprovação da tese, apresenta-se um estudo de caso: a regulação jurídica da evolução do alojamento local em Portugal, uma atividade centenária com crescimento exponencial nos últimos anos e que constitui um sucesso na oferta empresarial de alojamento turístico neste país.

Palavras- Chave: alojamento, turismo, interesse económico geral, ordem pública, impostos.

1. Introdução. O problema de investigação.

Numa análise retrospectiva desde os anos 90 do século XX, a doutrina jurídica internacional, nomeadamente, em Espanha, França, Itália e Portugal³ (v. entre outros, Valdecasas e Pedrero, 1994; Criado, 1999; Franceschelli e Silingardi, 1999; Py, 2002; Miñan, 2013; Pereira, 2015) aborda o alojamento turístico, enquanto contrato, com conceito e características próprias e realizado por sujeitos (hospedeiro e cliente) com obrigações mútuas

¹ vmachado@ualg.pt

² ccarrus@ualg.pt

³ Valdecasas, J.; Pedrero, J. (1994). *Introducción al Derecho- Edición especialmente dirigida al sector turístico*. Madrid: Editorial Síntesis. Criado, D. (1999). *Derecho del Turismo*. Valencia: Tirant lo Blanch. Franceschelli, V.; Silingardi, G. (1999). *Manuale di Diritto del Turismo*. Torino: G. Ciappichelli Editore. Py, P. (2002). *Droit du Tourisme*, 5ª edição. Paris: Dalloz. Miñan, E. (2013). *Manual básico del Derecho Turístico*. Madrid: Tecnos. Pereira, A.M. (2015). *Introdução ao Direito e às Obrigações*, 4ª edição. Coimbra: Almedina.

e consequentes responsabilidades, enquanto decorrência de uma relação jurídica contratual privada.

Esta questão⁴ (Machado, 2010) foi de alguma forma perturbada pelo autor destas linhas, que questionou se o turismo e, em consequência, o alojamento turístico, não constituiria um conceito tipológico, algo indeterminado, um conceito aberto à facticidade, à evolução, ao devir social. Aos consensos que numa sociedade são obtidos sobre o que se considera turismo ou alojamento turístico em cada momento, em suma, marcados por juízos de possibilidade e de aproximação, não de realidade ou verdade absoluta.

Assim, o alojamento turístico dir-se-á, estará sempre sujeito a uma dinâmica aberta, flexível e sucessiva de normas. E de regimes jurídicos evolutivos, não só sobre os sujeitos prestadores da atividade (o quem), dos contextos onde interage o alojamento turístico (o onde e o como), como também de atividades (o quê) de organizações empresariais que prestam um conjunto de serviços conexos ao alojamento (ex: recepção, limpeza, informação) e que acabam por conformar a caracterização jurídica do alojamento turístico.

Segundo dados do Eurostat⁵ (2015), em 2014 existiam cerca de 570.000 estabelecimentos de alojamento turístico que asseguravam uma capacidade de oferta de cerca de 31 milhões de camas na União Europeia (UE). Espanha é o país que recebeu mais dormidas de não residentes com cerca de 260 milhões (21,5% das dormidas da UE), num total aproximado de um bilião e trezentos milhões. Estes números evidenciam bem a dimensão e a importância económicas do setor do alojamento turístico, não só em Espanha como em toda a União Europeia.

Os mesmos dados revelam índices de intensidade turística (número de dormidas/população residente) na UE, estimando-se que países como França, Espanha, Itália e Portugal representem, cada um, em termos de dormidas e em cada ano, entre 5 a 8 vezes os números em milhões da população residente. Em termos relativos, as despesas dos turistas representam cerca de 6% do PIB em Portugal e 4,7% do PIB em Espanha.

Por outro lado, segundo o SCEA⁶ (Statistic Classification of Economic Activities) do Eurostat (2015), o setor do alojamento turístico compreende os hotéis e alojamentos similares (55.1), alojamentos de curta estadia e para férias (55.2) e até parques de campismo e caravanismo ou refúgios de montanha (55.3), o que demonstra já em termos estatísticos que o contrato de alojamento turístico cobre realidades que suplantam os tradicionais estabelecimentos hoteleiros e o que se designa por “hotelaria” em geral.

Assim, questiona-se se esta dimensão e importância económicas do alojamento turístico não implicam uma necessidade jurídica e/ou regulatória de contemplar esta atividade como portadora de interesses económicos gerais, incluindo a de auxiliar das necessidades financeiras do Estado e de manutenção de ordem pública.

⁴Machado, V. (2010). *Direito e Turismo como instrumentos de Poder - os Territórios Turísticos*. Santo Tirso: Editorial Novembro.

⁵Eurostat (2015), Estadísticas sobre Turismo, acessível em http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tourism_statistics/es#Pernoctaciones_de_turistas_que_viajan_al_extranjero (consulta em 20.12.2015).

⁶Eurostat (2015). Statistic Classification of Economic Activities, acessível em [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Glossary:Statistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_\(NACE\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Glossary:Statistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_(NACE)) (consulta em 20.12.2015).

2. Revisão de literatura.

A construção de uma dogmática, enquanto corpo coerente, crítico e específico de princípios próprios⁷(Ferris,2013) onde assenta parte de uma área do saber, enquanto conhecimento científico, é necessária ao Direito do Turismo. A necessidade de estudos específicos de regimes jurídicos próprios pode ajudar à criação dessa dogmática. Entre eles, o exercício empresarial da atividade de alojamento turístico.

Tal regulação pode configurar uma estratégia de partilha de responsabilidades entre o Estado e atores privados, resultando as denominadas “tarefas executadas em cooperação”, conceito que mistura tarefas e responsabilidades públicas com tarefas e responsabilidades privadas numa nova forma de interação entre Estado e sociedade⁸(Morenilla,1998).

A instituição de deveres de autoproteção em matérias como segurança, higiene e salubridade em espaços privados (ex: centros comerciais, estabelecimentos industriais, hotéis) reconduziu a um efetivo alargamento de tarefas de protecção de interesses públicos, através de uma auto-regulação privada publicamente regulada ou, pelo menos, incentivada ou induzida pelo Estado, nomeadamente, através de sistemas privados de certificação voluntária⁹(Gonçalves, 2005).

Neste contexto, surgem também autocontrolos privados que substituem controlos públicos preventivos: é o caso de procedimentos administrativos de autorização substituídos por procedimentos de comunicação de início de atividade ou de apresentação de termos de responsabilidade que, em qualquer caso, constituem uma estratégia de privatização material e de reforço das responsabilidades dos particulares¹⁰ (Tornos I Mas, 2000).

Nesta fórmula de conjugação de interesses entre Estado e privados, existe uma deslocação fáctica de funções públicas (ex: segurança, tranquilidade, vigilância) para particulares que poderão aportar valor, rendimento económico acrescido à sua atividade. Esta, por sua vez, fica sujeito a um escrutínio, a uma exposição pública de informação que a coloca na condição de agentes “auxiliares” do Estado no âmbito das funções públicas de fiscalização e arrecadação de receitas públicas de impostos.

Assim se reforça a visão da atividade turística como um espaço de fluxos, de trocas, de coordenação de informações, uma espécie de “propriedade partilhada”, que desperta o interesse de organizações (Estado, agentes empresariais) baseadas numa filosofia de rede *win - win* (ganhador- ganhador) e em que se rejeita a conceção de soma zero nas relações de Poder¹¹(Moisset, 1999).

Veremos se esta visão poderá ser aplicada ao regime jurídico do alojamento turístico local em Portugal que seleccionámos como estudo de caso desta investigação, com o

⁷Ferris, T. (2013). *Ciência e Liberdade- Democracia, razão e leis da natureza*. Lisboa: Gradiva.

⁸Morenilla, J.M. (1998).*La actividad de la administración y el servicio público*. Granada: Comares.

⁹Gonçalves, P. (2005). *Entidades privadas com poderes públicos*. Coimbra: Almedina.

¹⁰Tornos Y Mas J. (2000), “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, 151, pp, 39-76

¹¹Moisset, M.P. (1999), “O papel das parcerias na elaboração de projetos turísticos. A experiência francesa”, Lisboa, *Ciclo de Debates de 21 de Maio de 99, Livro das Actasdo Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo -Património e Turismo*, pp.109-117.

enquadramento e as implicações decorrentes para o estudo do Direito do alojamento turístico e do Direito do Turismo em geral.

3. Metodologia.

O conhecimento científico do Direito exige instrumentos intelectuais para ordenar metodicamente o material normativo, classificá-lo, segundo objetos e afinidades, procurar nas leis princípios comuns que as normas sejam manifestação, de modo a construir um sistema logicamente coerente¹²(Caetano, 2006).

O Direito que regula a atividade de alojamento turístico será portador de princípios de ordem pública económica e de interesse geral se, do regime que regula as várias componentes de uma oferta organizada dirigida a um consumo temporário de alojamento, configurada numa dormida ou pernoita, se detetarem valores, deveres e funcionalidades comuns, numa perspetiva sistémica que orientem o seu regime.

Segundoos autores Sweitgert eKotz,o princípio básico metodológico do método comparado é o da funcionalidade, pelo qual se defende que “o que é comparável é o que preenche a mesma função”¹³(Sweitgert e Kotz1977). O alojamento turístico é, assim, convocado, como funcionalidade para resolver os mesmos problemas, podendo resolvê-los por diferentes meios, mas procurando os mesmos resultados.

A equivalência funcional baseia-se no princípio que o que é comparável baseia-se na similitude dos problemas que são respondidos, procurando perceber-se se a ligação entre fornecedores, utilizadores do serviço de alojamento turístico e entidades públicas,colocam problemas que devem ser resolvidos da mesma forma e padronizadamente por via normativa.

Assim, a metodologia da presente investigação assenta, por um lado, na utilização do método histórico, sistemático e funcionalista¹⁴(Pereira,2015) da interpretação do Direito, permitindo detetar regularidades entre passado e presente que nos permitam extrair conclusões comuns.

Por outro lado, esta pesquisa sistemática e dedutiva é complementada com uma outra aplicada a um estudo de caso: o regime jurídico do alojamento local em Portugal. Questiona-se se o estudo de caso tem possibilidade de produzir alguma generalização ou teoria causal dotada de alguma veracidade. Defende-se, na senda de Bartolini¹⁵ (1996,cit.por González, 2004), que tal estudo tem valor quando toma em consideração uma grande quantidade de propriedades suscetíveis de esclarecer, em termos descritivos e de argumentação factual, a complexidade do problema de investigação.

Este regime, estudado pelo seu carácter centenário, inserido na dinâmica da prestação de serviços de alojamento, constitui um exemplo relevante de padronização duradoura de obrigações e deveres funcionais de interesse público económico geral e de ordem pública, características que potenciaram o seu crescimento empresarial exponencial nos últimos anos

¹²Caetano, M. (2006). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional* -Tomo I, 6ª edição. Coimbra: Almedina.

¹³Sweitgert, K.; Kotz, H. (1977). *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: NorthHollandPublishingCompany.

¹⁴Pereira, A.M. (2015). *Introdução ao Direito e às Obrigações*, 4ª edição. Coimbra: Almedina.

¹⁵González, M.V. (2004). *La política turística*. Valência: Tirant lo Blanch

que o catapultam para uma das mais importantes componentes da oferta turística empresarial de alojamento turístico em Portugal. Como se verá e concluirá, afinal, esta dinâmica insere-se no valor que a informação representa na economia do conhecimento e em rede¹⁶(Assens,2014), muito relevantes para a atividade empresarial em turismo e alojamento turístico

Assim, a metodologia utilizada estabelecerá grau de semelhanças ou divergências, numa perspetiva comparativa histórica e funcionalista entre o passado e o presente, desde o início do regime jurídico do alojamento local em Portugal até à atualidade, juxtapondo semelhanças, diferenças e padrões e recorrendo a números e tendências atuais da atividade, com caracterização das funcionalidades, incluindo tributárias, do regime jurídico atual

4. Análise e resultados. A evolução do alojamento local em Portugal.

A primeira menção em Portugal do contrato de alojamento consta do Código Civil de Seabra de 1867. No seu art.º 1419.º tipifica o contrato de albergaria como aquele que se dá, “quando alguém presta a outrem albergue e alimento, ou só albergue, mediante a retribuição ajustada ou de costume”.

Num tempo em que o turismo dava os primeiros passos no mundo e em Portugal, o contrato de albergue foi a primeira regulação de alojamento retribuída. No art.º 1420.º do diploma estipulava-se o primeiro dever de autoproteção do albergueiro, seja o “de ser responsável por quaisquer bagagens ou por quaisquer alfaias que o hóspede haja recolhido na pousada”. Todavia, também se estipulava que “se fossem coisas de pequeno valor e fáceis de sumir, deverá o hóspede recomendá-las à guarda do albergueiro (art.º 1420.º & único).

Desde o primeiro momento de regulação do alojamento temporário, verificaram-se preocupações de segurança e autoproteção dos bens do hóspede. Este contrato deixaria de ter previsão e autonomia no novo e atual Código Civil português de 1966, passando o alojamento temporário a ser regulado, já não enquanto contrato típico no âmbito do Direito Privado, mas antes enquanto atividade prestada no âmbito de legislação sectorial de regulação de uma atividade económica, a que o Estado denominaria como atividade turística.

Assim, já na Lei n.º 1152, de 23.04.1921, que instituía as primeiras organizações públicas de turismo local, as denominadas comissões de iniciativa, estabelecia-se uma taxa de turismo (art.º 5.º) a pagar pelas pessoas que frequentassem albergues nas estâncias climatéricas, de altitude, repouso, recreio e turismo ou que alugassem casa. A mesma seria cobrada, respetivamente, por intermédio dos hoteleiros e dos proprietários, que já funcionavam como “agentes auxiliares” da arrecadação de receita fiscal.

Registe-se que estas organizações foram criadas com o fim de promover o desenvolvimento das estâncias, de forma a proporcionar aos seus frequentadores um meio confortável, higiénico e agradável, quer executando obras de interesse geral, quer realizando iniciativas tendentes a aumentar a sua frequência e a fomentar a indústria do turismo (art.º 1.º).

Por sua vez, os proprietários (a lei pretendia cobrir os que alugavam casas) e os hoteleiros eram vogais eleitos nestas organizações (art.º 2.º n.º 9 e 10) e, posteriormente,

¹⁶Assens, C. (2014). *A gestão das redes-Tecer laços sociais para o bem-estar económico*. Lisboa: Edições Piaget.

passaram a ser designados pelo presidente da câmara municipal pelo Código Administrativo de 1940 (art.º 105.º n.º 4), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 27424, de 31.12.1936, que instituiu as zonas de turismo como as novas organizações públicas locais de turismo.

O regime das zonas de turismo, ainda que caduco na maior parte dos municípios do país no final do século XX, acompanhando o estiolamento de fontes locais de financiamento turístico¹⁷ (Machado, 2010), só viria a ser revogado expressamente mais de oitenta anos depois pelo D.L. 67/2008, de 10.04.2008, curiosamente, no ano em que foi publicado o atual regime jurídico dos empreendimentos turísticos (D.L. 39/2008, de 07.03.2008), que (re)incluiu o alojamento local, enquanto prestação de um serviço de alojamento turístico.

A associação do alojamento local à geração de receita fiscal era uma pedra de toque da regulação de 1921. A taxa de turismo a fixar pelo Governo, sob proposta das referidas comissões de iniciativa, variaria entre 4 a 6% do preço do albergue, sendo de 10% no preço do aluguer das casas ou parte delas, a pagar pelos frequentadores da estância não alojados em hotéis e pensões (art.ºs 15.º e 16.º da Lei 8046, de 24.02.1922, que regulamentou a já referida Lei 1152, de 23.04.1921).

Mais tarde, a organização pública institucional do turismo evoluiria para uma abrangência regional, acompanhando a necessidade de desenvolvimento de infra-estruturas de transportes, comunicações e equipamentos diversificados de apoio aos fluxos de turistas organizados em circuitos¹⁸ (Machado, 2010). Ainda assim, a primeira lei das regiões de turismo (Decreto n.º 41035, de 20.03.1957) previa como atribuição das comissões regionais de turismo a de elaborar e manter atualizado o registo das casas e partes de casas para arrendar e sublocar nos principais centros turísticos, com indicação das condições de arrendamento ou sublocação (art.º 5.º n.º 4).

Esta articulação alojamento local/ entidades públicas de turismo foi uma nota constante nos primeiros 40 anos da regulação do turismo em Portugal. Mas teria um hiato de tempo desvantajoso para as duas organizações. Acompanhando tendências de planeamento dos finais dos anos 60-70¹⁹ (Costa, 2001), pugnando por intervenções cada vez mais pontuais e seletivas no território, o alojamento turístico desenvolveu-se para um conceito de alargamento e melhoria de áreas de lazer e recreio sustentadas em organizações que prestariam, para além da dormida ou alimentação, serviços mais sofisticados e de “qualidade” aos hóspedes num regime de classificação mais exigente e a uma escala maior de unidades de alojamento.

Assim, o alojamento local passou a estar divorciado do exercício empresarial do alojamento turístico, designado por indústria hoteleira. Os regimes jurídicos do exercício da indústria hoteleira até aos finais do século XX assim o dispuseram. O Decreto n.º 49.399 de 24.11.1969 que regulou o exercício da indústria hoteleira e similar não contemplou o arrendamento de casas para alugar nos centros turísticos. O art.º 14.º n.º 2 do diploma dispunha que “o simples facto de numa casa particular residirem hóspedes com carácter estável não se considera, para os efeitos deste diploma, exercício da indústria hoteleira”.

¹⁷Machado, V. (2010). *Direito e Turismo como instrumentos de Poder - os Territórios Turísticos*. Santo Tirso: Editorial Novembro.

¹⁸Machado, V. (2010). *Direito e Turismo como instrumentos de Poder - os Territórios Turísticos*. Santo Tirso: Editorial Novembro.

¹⁹Costa, C.M.M. (2001), An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning, *International Journal of Tourism Research*, n.º 3, pp. 425-441.

O alojamento local passou a ser uma categoria residual de alojamento para turistas, designado alojamento particular. O registo no organismo público (Direcção Geral do Turismo) era meramente facultativo, a pedido dos interessados (art.º 41.º e 42.º do Decreto-Regulamentar n.º 14/78, de 12.05.1978, intitulado Regulamento dos Meios Complementares de Alojamento Turístico).

Esta perspetiva facultativa viria a constituir um convite ao alojamento local não registado. Segundo o PRTA²⁰ (Plano Regional de Turismo do Algarve, (1994)), estimavam-se cerca de 200.000 camas em alojamento paralelo na principal região turística do país (o Algarve) e que acompanhavam o padrão de localização da hotelaria classificada.

Para isto, contribuiu um quadro jurídico confuso nos anos 80-90. A aceitação de hóspedes em casa particular, com carácter estável e até ao máximo de três, não se considerava exercício da indústria hoteleira (art.º 11.º n.º 3 do D.L. 328/86, de 30.09.1986). Todavia, a lei abria a possibilidade das casas de hóspedes puderem ser uma categoria (grupo 8) de estabelecimentos hoteleiros (art.º 12.º n.º 1) e que os alojamentos particulares qualificados como quartos, moradias ou apartamentos utilizados por turistas, sem “obrigatoriedade de prestação de qualquer serviço” (?) pudessem ser declarados de interesse para o turismo, através de registo obrigatório na Direcção Geral do Turismo ou nos órgãos regionais e locais de turismo para puderem ser anunciados ao público e comercializados pelos proprietários, operadores turísticos ou agências de viagens (art.º 18.º n.º 1, 2 e 3).

A obrigação de registo público no alojamento local voltou, assim, a ser obrigatória pelo referido D.L. 328/86. Todavia, a não prestação obrigatória de qualquer serviço associado ao alojamento particular, confundindo-o com o simples arrendamento ou aluguer para férias; a “inovação” da associação da hospedagem ao estabelecimento hoteleiro, confundindo os dois exercícios e a inefetividade de meios de fiscalização e controlo sobre os meios de comercialização e de anúncio “da casa para férias” conduziram o regime do alojamento local a uma incoerência sistémica, com perda de receita fiscal, concorrência desleal com o alojamento turístico classificado e desqualificação do alojamento oferecido para turistas, com prejuízo sério para interesses públicos e privados ligados ao exercício da atividade²¹ (PRTA, 1994).

Mais tarde, pelo D.L. 167/97, de 04.07.1997, foi extinto o registo dos quartos particulares existente na Direcção Geral do Turismo e o regime de regulamentação das casas de hóspedes e quartos particulares passou para os municípios (art.º 79.º n.º 1 e 3), o que constituiu uma recuperação da tradição histórica de associação do alojamento local a dinâmicas municipais da atividade turística e de tudo o que viria a seguir-se no início do século XXI com a nova regulação do alojamento local que iria recolocar a sua importância, em conformidade com a realidade e a história do instituto, no quadro do alojamento turístico em Portugal

5. A regulação atual do alojamento local em Portugal.

O início do século XXI aportou novas mobilidades no plano do turismo. As companhias de aviação *lowcost* reduziram o custo do transporte aéreo, tornando-o acessível a novos segmentos de mercado (v.g. estudantes, desempregados, pensionistas) de baixos

²⁰PRTA (1994), Plano Regional de Turismo do Algarve. Faro: Comissão de Coordenação da Região do Algarve.

²¹PRTA (1994), Plano Regional de Turismo do Algarve. Faro: Comissão de Coordenação da Região do Algarve.

rendimentos. As cidades, particularmente, na Europa, beneficiaram destas mobilidades, impulsionando uma reorganização das suas redes de transportes, de serviços culturais e turísticos, constituindo uma oportunidade para a requalificação e reabilitação urbana dos seus centros históricos e zonas de lazer e, em consequência, para as suas atividades turísticas.

Por outro lado, a utilização, cada vez mais sofisticada, das tecnologias de informação e comunicação á distância para o anúncio e venda de serviços turísticos, incluindo o alojamento turístico, baixou fortemente os custos de intermediação e agenciamento, tornando-os acessíveis a proprietários interessados na obtenção de rendimento, via arrendamento a turistas, dos seus imóveis. Percebendo-se o valor da informação, da comunicação e da organização na venda do alojamento turístico, o alojamento local passou a tornar-se mais visível e a integrar mais facilmente esta economia de rede²²(Assens, 2014) e, ainda, a sua potencialidade para constituir novamente uma estratégia *win-win* no seu relacionamento com as entidades públicas.

Assim, o D.L. 39/2008, de 07.03.2008, que regula o novo regime jurídico dos empreendimentos turísticos contemplou expressamente o alojamento local. Considerando-o um estabelecimento (o que supõe uma mínima organização comercial), sob a modalidade de moradias, apartamentos e estabelecimentos de hospedagem (os designados *hostels*) que, dispendo de autorização de utilização, presta serviços de alojamento temporário, mediante remuneração, mas que não reúne os requisitos para ser considerado um empreendimento turístico (art.º 3.º n.º1).

A novidade do regime é a expressa previsão que estes estabelecimentos prestam serviços de alojamento turístico (art.º 43.º n.º 1) entendidos presuntivamente, enquanto realidade jurídica, quando um imóvel ou fração deste esteja mobilado e equipado e sejam oferecidos ao público em geral, além de dormida, serviços de limpeza e receção, por períodos inferiores a 30 dias (art.º 43.º n.º2).

O respeito de requisitos mínimos de segurança e higiene era exigido, conforme termos a desenvolver normativamente (art.º 3.º n.º 2) e também o seu registo obrigatório nas câmaras municipais (art.º 3.º n.º 3). As câmaras municipais deviam facultar o acesso informático dos registos de alojamento local ao organismo público nacional de turismo, o Turismo de Portugal, I.P. (art.º 3.º n.º 5), o que suponha e permitia um acesso integrado em rede ao registo destes estabelecimentos.

O regime jurídico do alojamento local viria a ter autonomia em relação ao dos empreendimentos turísticos. A Portaria 138/2012, de 14.05.2012 possibilitou a inscrição, por mera comunicação prévia ao Presidente da Câmara Municipal territorialmente competente (art.º 3.º n.º 2), dos estabelecimentos de alojamento local numa plataforma informática nacional (art.º 3.º n.º 7) denominada Balcão Único Eletrónico²³ que possibilita o preenchimento de um formulário *on-line* para registo do estabelecimento e o acesso a um conjunto de informações integradas (ex: entidades, procedimentos, documentação e custos) para o efeito.

²²Assens, C. (2014). *A gestão das redes-Tecer laços sociais para o bem-estar económico*. Lisboa: Edições Piaget.

²³(<https://bde.portaldocidadao.pt/evo/services/balcaodoempreendedor/Licenca.aspx?CodLicenca=2637>> consulta em 20.12.2016).

Aqui chegados, importa recenrar o problema de investigação colocado. É o alojamento local em Portugal, enquanto estabelecimento prestador de serviços de alojamento turístico, portador de interesses económicos gerais, designadamente, de segurança, saúde e salubridade, enquanto componentes de funções públicas e, também, de auxiliar das necessidades financeiras do Estado? Tal importa uma conclusão afirmativa um enriquecimento dogmático do entendimento sobre o Direito do alojamento turístico e do turismo em geral?

A nossa resposta é claramente positiva. Portugal é portador de uma lei das políticas públicas de turismo (D.L. 191/2009, de 17 de agosto de 2009). Esta contém um repositório delimitativo de conceitos aplicados ao turismo (art.º 2.º), princípios gerais das políticas públicas de turismo (art.º 3.º) e do que são fornecedores de serviços turísticos (art.º 18.º). O estabelecimento de alojamento local é um deles (art.º 18.º n.º 2), pois concorre para a formação da oferta turística.

Assim, um fornecedor de serviços turísticos tem como deveres, entre outros (art.º 20.º):

(...) c) Desenvolver a sua atividade com respeito pelo ambiente, pelo património cultural e pelas comunidades locais;

d) Assegurar a existência de sistemas de seguro ou de assistência apropriados que garantam a responsabilidade civil dos danos causados a turistas e consumidores de produtos e serviços turísticos, assim como a terceiros, ocorridos no âmbito do exercício da atividade turística;

e) Adoptar as melhores práticas de gestão empresarial e de qualidade de serviços e procedimentos de controlo interno da sua atividade.

Entre outros, também, é direito dos fornecedores de serviços turísticos o acesso a programas de apoio, financiamento ou outros benefícios e constar dos conteúdos informativos produzidos e divulgados pelas entidades públicas com responsabilidades na área do turismo (art.º19.º alíneas a) e c)).

Por sua vez, o turista ou utilizador de produtos e serviços turísticos tem o direito de fruir de tranquilidade, privacidade e segurança pessoal e de seus bens, fruir dos produtos e serviços turísticos em boas condições de manutenção, conservação, higiene e limpeza a obter a informação adequada à prevenção de acidentes, na utilização de produtos e serviços turísticos (art.º 22.º alíneas d), f) e g) do D.L. 191/2009).

O regime jurídico atual do alojamento local consta do D.L. 128/2014, de 29 de agosto de 2014, como alteradopelo D.L. 63/2015, de 23 de abril de 2015. A prestação de serviços de alojamento é presumida quando um imóvel ou fração deste seja publicitado, disponibilizado ou objeto de intermediação, por qualquer forma, entidade ou meio, nomeadamente em agências de viagens e turismo ou sites da Internet, como alojamento para turistas ou como alojamento temporário; ou estando mobilado e equipado, neste sejam oferecidos ao público em geral, além de dormida, serviços complementares ao alojamento, nomeadamente limpeza ou receção, por períodos inferiores a 30 dias (art.º 4.º n.º 2).

Importa concretizar que deveres de ordem pública estão associados ao registo e ao funcionamento do estabelecimento de alojamento local, numa lógica de autoproteção e responsabilização, mas também de enquadramento fiscal e de apoio da atividade.

Em primeiro lugar, o ato de mera comunicação prévia ao Presidente da Câmara Municipal realizado exclusivamente através do Balcão Único Eletrónico (art.º 5.º n.º 1 e n.º 2) e, simultaneamente, ao Turismo de Portugal, I.P. está isento de qualquer taxa (art.º 6.º n.º 6). Deve obrigatoriamente ser instruída com documentos de relevância fiscal (art.º 6.º n.º 2 alíneas c), d) e e), a saber:

a) Cópia simples da caderneta predial urbana referente ao imóvel em causa, no caso de o requerente ser proprietário do imóvel;

b) Cópia simples do contrato de arrendamento ou doutro título que legitime o titular de exploração ao exercício da atividade e, caso do contrato de arrendamento ou outro não conste prévia autorização para a prestação de serviços de alojamento, cópia simples do documento contendo tal autorização;

c) Cópia simples da declaração de início ou alteração de atividade do titular da exploração do estabelecimento para o exercício da atividade de prestação de serviços de alojamento correspondente à secção I, subclasses 55201 ou 55204 da Classificação Portuguesa de Atividades Económicas, Revisão 3, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 381/2007, de 14 de novembro, apresentada junto da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

Numa mera comunicação prévia, cumprem-se deveres de enquadramento fiscal (declaração de início de atividade), esclarecimento da situação matricial do imóvel em termos de tributação do património e da natureza dos rendimentos (exploração, arrendamento) associados ao alojamento turístico.

Para além desta documentação, deverá ser juntotermo de responsabilidade, subscrito pelo titular da exploração do estabelecimento, assegurando a idoneidade do edifício ou sua fração autónoma para a prestação de serviços de alojamento e que o mesmo respeita as normas legais e regulamentares aplicáveis (art.º 6.º n.º 2 alínea b)).

Entre essas normas, o ter uma janela ou sacada com comunicação direta para o exterior que assegure adequadas condições de ventilação e arejamento (art.º 12º n.º 1 alínea a), o dispor de portas equipadas com um sistema de segurança que assegure a privacidade dos utentes (art.º 12.º n.º 2 alínea d)), o respeito integral de condições de higiene e limpeza (art.º 12.º n.º 4) ou ainda, pelo menos, para estabelecimentos com capacidade igual ou inferior a dez utentes, a posse de extintor e manta de incêndio acessíveis aos utilizadores; equipamento de primeiros socorros acessível aos utilizadores e indicação do número nacional de emergência em local visível aos utilizadores (art.º 13.º n.º 2).

O não respeito destas normas implica uma contra-ordenação (art.º 23.º alínea f)), punível com coima de 125 € a 3.250 € se pessoa singular ou 1.250 € a 32.500 € no caso de pessoa coletiva (art.º 23.º n.º 3), podendo ainda, em função da gravidade e da culpa do agente, serem encerrados, pelo prazo máximo de dois anos (art.º 24.º alínea c), os estabelecimentos onde estejam a ser prestados serviços de alojamento, angariação de clientela ou de intermediação de estabelecimentos de alojamento local. Regista-se que uma simples queixa fundada por deficientes condições de limpeza num estabelecimento de alojamento local pode originar uma coima de 32.500 €

Todos estes agentes podem afastar a presunção da oferta empresarial de alojamento turístico, através de prova em contrário, ou seja, pela apresentação de contrato de arrendamento urbano devidamente registado nos serviços de finanças (art.º 4.º n.º 3).

A informação remetida ao Turismo de Portugal, I.P., designadamente o nome e a capacidade do estabelecimento, o artigo matricial do prédio no qual se encontra instalado o estabelecimento, o nome ou a firma e o número de identificação fiscal do declarante, e, se distinto do declarante, o nome ou a firma e o número de identificação fiscal do titular da exploração do estabelecimento, é enviada, semestralmente, pelo Turismo de Portugal, I.P., à Autoridade Tributária (AT), nos termos definidos por protocolo a celebrar entre estas entidades, sendo a troca de informação efetuada via Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública (art.º 10.º n.º 4). Por último, o Turismo de Portugal deve disponibilizar no seu sítio na Internet informação sobre os estabelecimentos de alojamento local (art.º 10.º n.º 5).

Passado e presente, força e tradição, prática e lei; lei e prática. Ao antigo proprietário que alugava casas nas estâncias de turismo, recoletor de uma taxa de turismo e participante eleito, como vogal nas comissões locais de 1921, temos hoje um proprietário ou explorador do alojamento local que participa numa rede digital de informação turística e fiscal e contribui, pelos seus termos de responsabilidade, declarações e comunicações obrigatórias para a salvaguarda e promoção de interesses públicos e de ordem económica geral.

Lisboa, principal município do país em alojamento local, com 13% do total de quartos²⁴(ALEP,2014), já cobra uma taxa de dormida de 1 € noite, seja em empreendimentos turísticos ou alojamento local, não sendo difícil presumir que tal iniciativa se estenda a outros municípios, enquanto contributo para o financiamento das políticas públicas de turismo locais, tal como na lei de 1921. A evolução do alojamento local em Portugal desde 2007 é significativa (quadro 1).

Quadro n.º 1 - Alojamento local, registado em Portugal (em unidades)

Ano	Apartamento	Moradia	Est. hospedagem			TO TAL
			Hostel	Outros	Total	
AT É 2007	551	311	8	186	194	1.056
2008	350	114	1	24	25	489
2009	790	359	8	77	85	1.234
2010	663	432	10	178	168	1263
2011	651	416	10	141	151	1218
2012	934	495	1	1	12	1.5

²⁴ALEP-Associação do Alojamento Local em Portugal (2014), *Censo sobre o Alojamento Local em Portugal*. Lisboa, (acessível em <https://my.visme.co/projects/copy-of-conferencia21out2015-de2049#s14>> consulta em 23.12.2016).

12			6	07	3	52
20 13	1.129	475	2 6	1 18	14 4	1.7 48
20 14	2.500	1.029	5 3	1 67	22 0	3.7 49
20 15	7.054	3.415	9 9	4 39	53 8	11. 007
20 16	8.553	3.196	1 16	5 88	70 4	12. 453
TO TAL	23.330	10.286	3 48	2. 022	2. 370	35. 987
	64,8%	28,6%	1 %	5, 6%	6, 6	100 %

Fonte: Turismo de Portugal, I.P. (2017)

Por consulta no sítio de Turismo de Portugal, I.P. observa-se que à data de 31.12.2016 encontram-se registados 35.987 unidades de alojamento local, correspondendo a 23.330 (64,8%) unidades em apartamento, 10.286 (28,6%) unidades em moradias e 2.370 (6,6%) unidades em estabelecimentos de hospedagem, dos quais 348 (1%) unidades são *hostels*.

O número de registos de estabelecimento local passou de 1.056 em 2007 para 35.987 em 2016, ou seja, um crescimento de 3.307,9%. Um grande crescimento deu-se em 2015, ano da publicação do D.L. n.º 63/2015 de 23.04, que atualizou o D.L. n.º 128/2014 de 29.08.2014, que separou definitivamente as figuras de alojamento local e empreendimento turístico, ficando o regime jurídico da exploração do alojamento local a ser sujeita a um regime jurídico próprio.

Em 31.12.2014 encontravam-se registados um total 12.527 unidades. Assim de 2007 a 2014 deu-se um crescimento de 1.086,3%. Entre 2014 e 2015 de 193% e entre 2015 e 2016 de 13,1%. Todos estes números evidenciam apostas de investimento e crescimento numa atividade que constitui um caso de sucesso na oferta empresarial de alojamento turístico em Portugal.

6. Enquadramento jurídico-tributário da atividade do alojamento local em Portugal.

O alojamento local (AL) é uma figura com uma reconhecida relevância turística, que mereceu um tratamento jurídico próprio e autónomo. Veja-se, a referência feita no preâmbulo do já referido Decreto-lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, quando se refere que: “[...] a dinâmica do mercado [...] determina, pela sua importância turística, pela confirmação de que não se tratam de um fenómeno passageiro e pela evidente relevância fiscal, uma atualização do regime aplicável ao alojamento local.”.

OAL constitui assim, uma alternativa aos empreendimentos turísticos tradicionais e procura enquadrar uma série de realidades que ofereciam serviços de alojamento a turistas sem qualquer formalismo e à margem da lei.

O diploma que rege o enquadramento jurídico da atividade de AL é importante, também, para efeitos fiscais ao enquadrar fiscalmente a exploração de um alojamento local na figura de prestação de serviços de alojamento, conceito constante do já referido artigo 4.º, impedindo assim que tal atividade se desenvolva num contexto de evasão fiscal.

Determina esta disposição legal, que a exploração de AL corresponde ao exercício, por pessoa singular ou coletiva, da atividade de prestação de serviços de alojamento, efetuado pelo próprio ou por terceiros.

O não cumprimento das obrigações fiscais decorrentes da atividade exercida ao abrigo do referido Decreto – Lei constitui infração tributária, nos termos previstos no Regime Geral das Infrações Tributárias, aprovado pela Lei n.º 15/2001, de 5 de junho (art.º 22º do Decreto-lei 128/2014 de 29/8).

Com o cruzamento de informações entre estas duas entidades, aliada à obrigatoriedade do registo do negócio de AL junto das Finanças, através da entrega da declaração de início ou alteração de atividade do titular da exploração do estabelecimento para o exercício da atividade de prestação de serviços de alojamento, a Autoridade Tributária (AT), pretende controlar e seguir o rasto deste mercado paralelo deste alojamento para turistas que muito tem proliferado em Portugal, nomeadamente, através da publicitação em sítios na Internet, que cresceu de forma exponencial nos últimos anos e que tem funcionado à margem do Fisco.

Em termos fiscais esta atividade tem implicações, a nível de vários impostos, nomeadamente nos impostos sobre o consumo (Imposto sobre o valor acrescentado-IVA), imposto sobre o rendimento e segurança social. Apresenta ainda diferenças consoante se trate de uma pessoa singular ou empresa e a sua residência ou sede seja localizada em Portugal ou não.

O facto de existir um operador que serve de intermediário entre o turista e o proprietário do imóvel não significa que fiquem afastadas as obrigações fiscais que incumbem ao proprietário. Assim passamos a analisar as várias situações possíveis em termos de obrigações fiscais.

A locação de bens imóveis é considerada uma prestação de serviços sujeita a IVA. No entanto, o princípio geral de tributação, segundo o qual o imposto é cobrado sobre qualquer prestação de serviços efetuada a título oneroso por um sujeito passivo de imposto, prevê determinadas derrogações, entre as quais, o n.º 29 do artigo 9.º do Código do IVA, que determina que a locação de bens imóveis se encontra isenta, salvo nas situações descritas nas respetivas alíneas a) a e).

A administração fiscal tem utilizado um critério preciso que permite distinguir as situações de locação simples do imóvel - mero arrendamento – das outras situações em que esse arrendamento, nas condições em que é realizado, proporciona ao locatário um determinado valor acrescentado. Assim, só se encontra isenta de IVA a locação de bens imóveis para fins habitacionais ou para fins não habitacionais - comerciais, industriais ou agrícolas - quando for efetuada "paredes nuas", no caso de prédios urbanos ou de parte urbana em prédios mistos, ou "apenas o solo" no caso de prédios rústicos.

No caso do alojamento local, o arrendamento dos imóveis tem como objeto único a exploração de uma atividade económica que extravasa, na opinião da AT, a mera locação de bens imóveis prevista no n.º 29 do artigo 9.º do Código do IVA. A AT entende que o arrendamento de um imóvel para o desenvolvimento da atividade de alojamento local, pode não configurar um mero arrendamento simples mas sim o arrendamento de um imóvel com aptidão para o desenvolvimento da referida atividade, bastando observar-se esta condição para afastar a isenção prevista no n.º 29 do artigo 9.º do Código do IVA.

Os estabelecimentos de alojamento local efetuam serviços de alojamento temporário, por período inferior a 30 dias, a turistas em imóvel (ou parte dele) devidamente equipado e mobilado e em que, além da dormida, são prestados serviços complementares, nomeadamente, como limpeza ou receção. E, deste modo, serão de incluir nas atividades hoteleiras e similares em tudo similares aos prestados em estabelecimentos do tipo hoteleiro se, para tal, vierem a ser registados de acordo com a legislação já referida.

Assim, tais serviços beneficiam do enquadramento na Verba 2.17 da Lista I, anexa ao Código do IVA e como tal estão sujeitos a IVA à taxa reduzida de 6%. A taxa reduzida aplica-se exclusivamente ao preço do alojamento, incluindo o pequeno-almoço, se não for objeto de faturação separada, sendo equivalente a metade do preço da pensão completa e a três quartos do preço da meia pensão.

Por outro lado o art.º 16.º do D.L n.º 128/2014, refere que em todos os estabelecimentos de AL deve existir um titular da exploração do estabelecimento, a quem cabe o exercício da atividade da prestação de serviços de alojamento que pode ser uma pessoa singular ou coletiva e tem a obrigação de registo fiscal prévio, ou seja, antes da obtenção de rendimentos que se materializa na declaração de início de atividade.

Desta forma, é necessário que seja apresentada nas Finanças uma declaração de início de atividade ou, caso o dono do imóvel já esteja coletado nesta categoria, é preciso entregar uma declaração de alterações a indicar ao Fisco o CAE da atividade, neste caso o 5521 (alojamento mobilado para turismo) ou 55204 (outros locais de alojamento de curta duração).

Se se registar como um empresário em nome individual da categoria B de IRS, sem contabilidade organizada, e com um volume de negócios igual ou inferior a 10.000 €, ficará isento de IVA, ficando enquadrado no “Regime Especial de Isenção” referido no artigo 53º do CIVA.

Em qualquer outra situação deve liquidar IVA sobre os serviços de alojamento ainda que inclua o pequeno-almoço, e efetuar a dedução do IVA suportado nas aquisições de bens e serviços a afetar a essa atividade.

O enquadramento em IVA origina a obrigatoriedade de entrega da declaração periódica de IVA de periodicidade mensal ou trimestral, para se proceder ao pagamento do imposto ao Estado. Essa entrega é obrigatória independentemente de ter ou não obtido rendimentos no período. A sua não entrega, é punível com coima de 300 € a 3.750€(art.º 117.º do Regime Geral das Infrações Tributárias).

De referir que como essas prestações de serviços de alojamento local são consideradas como uma locação ativa, que inclui prestações de serviços complementares à mera locação do espaço, passam a ser tributadas em sede IVA, ao contrário do que aconteceria se se tratasse de rendas.

O enquadramento em IVA das prestações de serviços de alojamento local implica ainda que o empresário passe a ser obrigado a emitir faturas por cada serviço prestado, obrigatoriamente, com nome, número de identificação fiscal e morada do hóspede. Deve ser utilizado *software* certificado pela AT e cumpridas as respetivas obrigações (art.º 36.º do CIVA), independentemente de ter optado pelo regime especial de isenção de I V A.

A emissão de faturas por cada serviço de alojamento determina também a obrigação de proceder à comunicação à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) dessas faturas emitidas, através do Portal das Finanças, enviando mensalmente à AT os ficheiros da faturação - SAF-T (PT). (artigo 3.º DL 198/2012, de 24/8)

O titular da exploração de um Alojamento Local, tem obrigatoriamente de se assumir como sujeito passivo em Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) ou Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) e cumprir anualmente as obrigações declarativas com os rendimentos obtidos, de acordo com o seu enquadramento tributário: regime simplificado se o volume de negócios anual é inferior a 200.000€ (art.º 31.º CIRS e art.º 58º CIRC) ou regime normal, de contabilidade organizada (art.º 28.º CIRS e art.º 17.º CIRC).

A atividade de exploração de Alojamento Local, corresponde ao exercício da atividade de prestação de serviços de alojamento e tem enquadramento na categoria B do IRS, como rendimento de natureza empresarial, conforme alínea h) do n.º 1 do artigo 4.º do Código do IRS.

De acordo com o disposto no Código do IRS, os sujeitos passivos que, no exercício da sua atividade, não tenham ultrapassado, no período de tributação imediatamente anterior, um montante anual líquido de rendimentos desta categoria de € 200.000,00, ficam abrangidos pelo regime simplificado. Esta é a opção mais adequada, a nível dos pequenos exploradores, pessoas singulares, o que, por um lado, as dispensa de ter uma contabilidade organizada (como se de uma sociedade comercial se tratasse), por outro, reduz o valor das coimas, devido a qualquer infração fiscal eventualmente ocorrida.

Com o regime simplificado de IRS, considera-se por um coeficiente direto a aplicar sobre a receita, que indica assim o nível de despesa. Às receitas de AL, em 2017 será aplicado coeficiente de 0,15 para os estabelecimentos de hospedagem (art.º 31.º, n.º 1 a)) e 0,35 para as modalidades de apartamento e moradia. Este coeficiente, em 2016 era de 0,15 para todo o tipo de alojamento sofreu um acréscimo de 20% para os apartamentos e moradias. Isto significa que, a partir de 2017, nas modalidades de apartamento e moradia, 65% do volume de negócios é considerada despesa imputável à atividade e, como tal, não sujeita a tributação. Nos estabelecimentos de hospedagem presume-se que 85% é considerada despesa. Estes rendimentos são obrigatoriamente englobados com outros desta categoria que o contribuinte tenha, por exemplo, de trabalho dependente. Sobre este resultado incide a taxa de IRS.

Os coeficientes previstos para as modalidades de apartamento e moradia, são reduzidos em 50% e 25 % no período de tributação do início da atividade e no período de tributação seguinte, respetivamente, desde que, nesses períodos, o sujeito passivo não aufera rendimentos do trabalho por conta de outrem ou pensões (art.º 31.º n.º 10).

No regime da contabilidade, aplicam-se as regras estabelecidas no Código do IRC com as necessárias adaptações, conforme expresso no artigo 32.º do Código do IRS. Pode

contabilizar os gastos que comprovadamente forem indispensáveis para a realização dos rendimentos, sendo tributado pelo resultado líquido.

As taxas gerais de IRS, para residentes são, por escalões e variam entre 14,5% e 48% (Artigo 68º CIRS). Acresce taxa adicional de solidariedade de 2,5% a 5%, para rendimento coletável superior a 80.000 € (Artigo 68º-A CIRS).

Caso o empresário tenha optado por contabilidade organizada, acrescem ainda as taxas de tributação autónoma sobre algumas despesas contabilizadas, nomeadamente despesas com viaturas ao serviço da atividade, com um mínimo de 5% sobre o valor dessa despesa (art.º 73.º do CIRS).

No Ofício circulado da AT n.º 20.180, de 19.07.2015, com instruções sobre o enquadramento jurídico tributário da atividade de alojamento local, podem observar-se três tipos de situações no âmbito desta atividade: (i) o proprietário do estabelecimento é também o titular da exploração de alojamento local, (ii) o proprietário do imóvel arrenda as instalações a outra pessoa sendo esta o titular da exploração de alojamento local e (iii) o proprietário do estabelecimento é inicialmente também o titular da exploração de alojamento local mas efetua posteriormente uma cedência de exploração.

Quando o proprietário do estabelecimento é também o titular da exploração de alojamento local, os rendimentos derivados da exploração do alojamento local são tributados de acordo com as regras da categoria B do IRS, podendo o sujeito passivo optar entre o regime simplificado e o regime da contabilidade.

Quando o proprietário do imóvel arrenda as instalações a outra pessoa sendo esta o titular da exploração de alojamento local, temos dois tipos de rendimento e consequentemente cargas fiscais também diferentes. Nesta situação, o titular da exploração obtém rendimentos da categoria B, sendo tributado como já referido acima e o proprietário do imóvel obtém rendimentos de natureza predial.

Face ao disposto no nº1 do artigo 8.º do Código do IRS, consideram-se rendimentos prediais as rendas dos prédios rústicos, urbanos e mistos pagas ou colocadas à disposição dos respetivos titulares. Refere-se aos rendimentos prediais, resultantes dos vulgares contratos de arrendamento. A tributação é efetuada sobre o rendimento líquido. À totalidade do rendimento, são dedutíveis as despesas de manutenção e conservação, bem como o Imposto Municipal sobre Imóveis e que incida sobre os imóveis arrendados.

No caso em que o proprietário do estabelecimento é inicialmente também o titular da exploração de alojamento local mas efetua posteriormente uma cedência de exploração, os rendimentos obtidos pelo titular da exploração de alojamento local têm enquadramento na categoria B como rendimentos empresariais e o proprietário do estabelecimento obtém rendimentos derivados da cessão temporária de exploração de estabelecimento, os quais têm igualmente enquadramento na categoria B do IRS, conforme previsto na alínea e) do n.º 2 do artigo 3.º do Código do IRS.

Convém ainda referir que na determinação do rendimento só são considerados proveitos e custos os relativos a bens ou valores que façam parte do ativo da empresa individual do sujeito passivo ou que estejam afetos às atividades empresariais e profissionais por ele desenvolvidas.

O exercício da atividade desta forma implica a consequente passagem dos imóveis da esfera individual para a esfera empresarial verificando-se por isso a incidência de mais-valias em sede de IRS, prevista na parte final da alínea a) do n.º 1 do artigo 10.º do Código do IRS.

Esta mais-valia beneficia, no entanto, de um regime de suspensão de tributação, conforme alínea b) do n.º 3 do mesmo artigo 10.º, que determina que nos casos de afetação de quaisquer bens do património particular a atividade empresarial e profissional exercida pelo seu proprietário, o ganho só se considera obtido no momento da ulterior alienação onerosa dos bens em causa ou da ocorrência de outro facto que determine o apuramento de resultados em condições análogas.

Quando da afetação de quaisquer bens do património particular do sujeito passivo à sua atividade empresarial e profissional, o valor de aquisição pelo qual esses bens são considerados corresponde ao valor de mercado à data da afetação e, quando da transferência de volta para o património particular do sujeito passivo desses bens afetos à sua atividade empresarial e profissional, o seu valor corresponde ao valor de mercado dos mesmos à data da transferência.

Os valores de mercado referidos, atribuído pelo sujeito passivo no momento da afetação ou da transferência dos bens, pode ser objeto de correção sempre que a Autoridade Tributária e Aduaneira considere, fundamentadamente, que o mesmo não corresponde ao que seria praticado entre pessoas independentes.

No caso de rendimentos referentes ao AL serem obtidos por sociedades comerciais, a tributação faz-se em sede de IRC, está obrigada a ter contabilidade organizada e cumprir as inerentes obrigações fiscais (Artigo 123º CIRC).

Podem optar pelo regime simplificado de determinação da matéria coletável, os sujeitos passivos residentes, não isentos nem sujeitos a um regime especial de tributação, que exerçam a título principal uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e que (*Artigo 86-Aº CIRC*): (i) tenham obtido no período de tributação imediatamente anterior, um montante anual ilíquido de rendimentos não superior a 200.000 € (ii) o total do Balanço não exceda 500.000, (iii) não esteja legalmente obrigado a revisão legal de contas; (iv) capital social não seja detido em mais de 20% por “sociedades em grupo”, (iv) adotem o regime de normalização contabilística para micro entidades e (v) não tenham renunciado à aplicação do regime nos três anos anteriores.

Neste caso, a matéria coletável obtém-se através da aplicação do coeficiente 0,04 ao volume anual das prestações de serviços desta atividade (hoteleiras e similares, restauração e bebidas), obtidas por estabelecimentos de hospedagem e 0,35 obtidas pelas modalidades de apartamento e moradia (artigo 86-Bº, nº 1 alíneas a) e g) CIRC). Este coeficiente era de 0,04 em 2016 para todas as modalidades. Sofreu um agravamento de 26%, em relação aos apartamentos e moradias, ficando igual ao aplicado pelos empresários em IRS no regime simplificado e manteve-se no caso dos estabelecimentos de hospedagem. Este coeficiente é reduzido em 50% e 25%, respetivamente, no ano de início de atividade e no seguinte, apenas para os estabelecimentos de hospedagem (art.º 86.º-B, n.º 5 CIRC).

Se estiver enquadrado no regime normal de tributação, deve ser apurado o resultado líquido, através da contabilidade, podendo ser contabilizados os gastos que comprovadamente forem indispensáveis para a realização dos rendimentos. Para o apuramento do lucro tributável, são dedutíveis todos os gastos e perdas incorridos ou suportados pelo sujeito passivo para obter ou garantir os rendimentos sujeitos a IRC (art.º 23.º).

A taxa de tributação em IRC é de 21%, sendo que, no caso de sociedades qualificadas como pequenas ou médias empresas, nos termos previstos na lei, a taxa de IRC aplicável aos primeiros € 15.000,00 de matéria coletável é de 17%, aplicando-se a taxa de 21% ao excedente(art.º 87.º do CIRC).

Também aqui se aplicam as taxas de tributação autónoma sobre algumas despesas contabilizadas (art.º 88.º) e, em alguns municípios, as empresas, ainda estão sujeitas ao pagamento da derrama municipal, não podendo ultrapassar a taxa de 1,5% sobre o lucro tributável.

O Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, impõe a obrigação do pagamento de contribuições quer para os empresários em nome individual, quer pelas sociedades.

O titular da exploração, empresário em nome individual, residente, qualquer que seja o regime de tributação, está obrigado a cumprir as obrigações contributivas junto da Segurança Social, podendo optar pela isenção nos primeiros 12 meses. O montante das contribuições varia de acordo com o nível de rendimentos no ano anterior, com um valor mínimo mensal de 124,09 €

Por sua vez, o titular da exploração que seja uma sociedade, está obrigado a cumprir as obrigações contributivas junto da Segurança Social, efetuando o pagamento de contribuições sobre a remuneração do (s) gerente (s) ou administrador (es) da sociedade. Pode optar pela sua não remuneração e requerer a dispensa desta obrigação, desde que este (s) já contribua (m) através de outra entidade ou seja (m) pensionista (s). As taxas aplicáveis são de 11% para deduzir ao trabalhador e 23,75% encargo da empresa.

Os sujeitos passivos não residentes (singulares ou coletivos) que obtenham em Portugal rendimentos derivados do arrendamento de imóveis estão obrigados a apresentar declaração de rendimentos (modelo 3 de IRS ou modelo 22 de IRC), através de representante fiscal a designar para o efeito. Caso o proprietário do estabelecimento seja também o titular da exploração de alojamento local estaremos perante uma situação que configura um estabelecimento estável.

Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Código do IRC, considera-se estabelecimento estável qualquer instalação fixa através da qual seja exercida uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola. A atividade de alojamento local está intrinsecamente ligada ao imóvel e dele não se pode dissociar. É através do imóvel (instalação fixa) que a atividade se desenvolve, configurando assim a existência de um estabelecimento estável. O conceito de estabelecimento estável constante do Código do IRC é aplicável ao IRS com as necessárias adaptações, conforme determina o n.º 3 do artigo 18.º do Código do IRS.

Embora, para efeitos de determinação do rendimento líquido da categoria B, se sigam as regras aplicáveis aos residentes fiscais em Portugal, existem algumas regras específicas inerentes à qualidade de não-residente fiscal. Desde logo, a taxa que incide sobre os rendimentos líquidos apurados será sempre de 25% (Rendimento imputável a estabelecimento estável) (art.º 72.º, n.º 2 do CIRS) e não a taxa determinada em função de escalões de rendimento de forma progressiva.

Mas, por outro lado, não se tem em consideração a situação pessoal e familiar do contribuinte, como é o caso do quociente familiar. Igualmente, não são consideradas as deduções à coleta do art.º78.º do Código do IRS, excetuando-se a dedução dos pagamentos por conta efetuados.

No caso de uma sociedade, antes de iniciar a exploração do Alojamento Local, deve apresentar à AT a declaração de início da atividade, para o que necessita (Artigo 118º CIRC) de (i) registo da sucursal na Conservatória do Registo Comercial, (ii) nomear um contabilista certificado, (iii) dispor de conta bancária em nome da sociedade e incluir uma das atividades mencionadas (CAE 55201 ou 55204). Se não estiver sediada num Estado da União Europeia ou no Espaço Económico Europeu, tem de nomear um representante fiscal (art.º 126º CIRC)

A existência de estabelecimento estável determina, para efeitos de IRC, que a entidade não residente tem obrigações fiscais e contabilísticas idênticas às de um sujeito passivo residente, sendo o seu lucro tributável determinado nos termos do artigo 55.º do Código do IRC.

De seguida, apresenta-se o quadro n.º 2, que representa o número de estabelecimentos de AL atualmente (2017) existentes em Portugal, segundo o enquadramento fiscal de tributação do Rendimento em pessoas singulares e coletivas. Em todas as modalidades de AL, verifica-se que a opção pela tributação do rendimento como empresário em nome individual é superior, predominando nos apartamentos e moradias.

Tal reflete a realidade do AL, baseado no número crescente de proprietários que, com as mesmas frações, condições e investimento, migram do arrendamento tradicional para esta nova forma de rendimento. O surgimento de plataformas multinacionais de promoção dos alojamentos através da internet com custos exíguos, tem também potenciado esta alteração.

Quadro n.º 2 – Modalidades de Exploração do AL por Tipologia de Rendimento (em unidades)

Entidade Exploradora	Apartamentos			Moradias			Estabelecimentos de Hospedagem		
	essoa singular	essoa coletiva	total	essoa singular	essoa coletiva	total	essoa singular	essoa coletiva	total
Arrendatário	177	261	438	304	834	138	17	600	817
Proprietário	1237	862	4099	887	878	765	87	360	1247
Outros	126	906	1032	784	604	388	41	167	308
total	3540	2029	3569	2975	2316	2091	245	1127	3572

Fonte: Elaboração própria com base em Turismo de Portugal I.P., 2017

Para melhor se entender o impacto fiscal do AL, vamos apresentar uma pequena simulação, tão só a nível do imposto sobre o rendimento, considerando apenas os apartamentos e moradias, resultante do quadro anterior, num total de 21.795 unidades e apresentando ainda como pressupostos: um rendimento anual médio por unidade de 12.000 € no regime simplificado das pessoas singulares e que se enquadra no escalão de taxa mínima de IRS (14,5%)

De referir que a escolha deste grupo procura refletir a evolução do coeficiente nas modalidades de apartamento e moradia de 0,15 para 0,35, já referido atrás, o qual se manteve estável para os estabelecimentos de hospedagem (0,15).

Quadro n.º 3 – Simulação do Impacto Fiscal das modalidades Apartamento e Moradia no Regime Simplificado das Pessoas Singulares

Rúbricas	2016	2017
Rendimento anual	12.000,00	12.000,00
N.º de unidades	21795	21795
Rendimento bruto	261.540.000,00	261540000
Coeficiente	0,15	0,35
Rendimento líquido	39.231.000,00	91.539.000,00
Taxa de IRS (mínima)	0,145	0,145
coleta de IRS	5.688.495,00	13.273.155,00

Fonte: Elaboração própria

Como se pode verificar o Estado tem uma razoável fonte de financiamento, através do AL, o que comprova a tese do artigo segundo o qual o AL contribui para interesses de ordem pública e económica geral. Por outro lado, o coeficiente inicial aplicado era bastante reduzido (0,15), visando captar o alojamento efetuado à margem da lei. Após verificado o sucesso desta medida jurídico-fiscal, foi aumentado o coeficiente (0,35). No entanto, se compararmos com o que seria se estes proprietários optassem pelo arrendamento tradicional (28% sobre o rendimento real), ainda assim continua a ser vantajosa esta opção, ao presumir que 65% são custos de exploração da atividade.

7. Conclusões.

São conclusões do artigo:

a) A regulação do alojamento para férias em casas particulares é uma atividade de longa data em Portugal, cujo regime jurídico normalmente esteve sempre associado ao cumprimento de deveres de ordem pública e interesse económico geral, incluindo, de tributação a favor de entidades públicas.

b) A possibilidade do exercício empresarial dessa atividade, atualmente designada alojamento local, através de uma simples comunicação prévia a um registo público informático implica, não só o cumprimento de deveres de autoproteção, salubridade, vigilância e segurança aos turistas, como também deveres de informação e enquadramento fiscal que determinarão uma maior capacidade de controlo e fiscalização operacional pelas respetivas entidades públicas.

c) O estudo do alojamento local em Portugal constitui um caso demonstrativo que a regulação em turismo se apresenta como uma forma híbrida de criação de riqueza entre o Estado e o mercado baseada num valor de informação anunciado e partilhado entre entidades privadas e entidades públicas.

d) O Direito do Turismo e do alojamento turístico deverá configurar-se para os desafios de uma economia de rede integrada e partilhada entre Estado e privados em que a informação do serviço, sua comunicação ao cliente e entidades públicas e ainda funcionamento da sua organização se baseiam no valor supremo da confiança, devendo esta ser protegida e tutelada na configuração do regime jurídico das várias modalidades da oferta empresarial turística em qualquer país e, sobretudo, à escala internacional.

e) O enquadramento fiscal da atividade do alojamento local em Portugal apresenta um quadro compreensivo e sistémico para os vários tipos de rendimento auferidos (singular e coletivo), tributação sobre consumo e contribuições para sistemas de segurança social, o que reforça a conclusão de contributo efetivo do alojamento local para o sistema de financiamento público de impostos e segurança social.

e) Os estabelecimentos de alojamento local tiveram um crescimento exponencial nos últimos anos em Portugal explicado pelo regime de simplificação de acesso, enquadramento fiscal incentivador e contexto favorável ao desenvolvimento da atividade, constituindo um caso de sucesso na oferta empresarial de alojamento turístico neste país.

f) Apesar das recentes alterações fiscais em Portugal, determinarem um avolumar das obrigações e custos fiscais da atividade, em especial, no segmento da exploração de moradias e apartamentos, recoloca-se um setor de atividade (importante para o setor turístico, e portanto para o país) fora da economia informal, equiparando-o, em grande medida, a qualquer outro operador económico com a obrigação e, principalmente, o dever de efetuar o pagamento de impostos pelos rendimentos obtidos, e contribuindo para o combate à evasão fiscal.

Referências bibliográficas

ALEP-Associação do Alojamento Local em Portugal (2014), *Censo sobre o Alojamento Local em Portugal*. Lisboa, (acessível em <https://my.visme.co/projects/copy-of-conferencia21out2015-de2049#s14>) consulta em 23.12.2016).

Assens, C. (2014). *A gestão das redes-Tecer laços sociais para o bem-estar económico*. Lisboa: Edições Piaget.

Caetano, M. (2006). *Manual de Ciência Política e Direito Constitucional -Tomo I*, 6ª edição. Coimbra: Almedina.

Costa, C.M.M. (2001), An emerging tourism planning paradigm? A comparative analysis between town and tourism planning, *International Journal of Tourism Research*, n.º 3, pp. 425-441.

Criado, D. (1999). *Derecho del Turismo*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Eurostat (2015), Estadísticas sobre Turismo, acessível em [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Tourism_statistics/es#Pernoctaciones de turistas que viajan al extranjero](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Tourism_statistics/es#Pernoctaciones_de_turistas_que_viajan_al_extranjero) (consulta em 20.12.2015).

Eurostat (2015). *Statistic Classification of Economic Activities*, acessível em [http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Glossary:Statistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_\(NACE\)](http://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Glossary:Statistical_classification_of_economic_activities_in_the_European_Community_(NACE)) (consulta em 20.12.2015).

Ferris, T. (2013). *Ciência e Liberdade- Democracia, razão e leis da natureza*. Lisboa: Gradiva.

Franceschelli, V. ; Silingardi, G. (1999). *Manuale di Diritto del Turismo*. Torino: G. Ciappichelli Editore.

Gonçalves, P. (2005). *Entidades privadas com poderes públicos*. Coimbra: Almedina.

González, M.V. (2004). *La política turística*. Valência: Tirant lo Blanch.

Machado, V. (2010). *Direito e Turismo como instrumentos de Poder- os Territórios Turísticos*. Santo Tirso: Editorial Novembro.

Minñan, E. (2013). *Manual básico del Derecho Turístico*. Madrid: Tecnos.

Moisset, M.P. (1999), “O papel das parcerias na elaboração de projectos turísticos. A experiência francesa”, Lisboa, *Ciclo de Debates de 21 de Maio de 99, Livro das Actas do Instituto de Financiamento e Apoio ao Turismo -Património e Turismo*, pp.109-117.

Morenilla, J.M. (1998). *La actividad de la administración y el servicio público*. Granada: Comares.

Patrício, M. (2016). *Direito do Turismo e Alojamento Turístico*. Coimbra: Almedina.

Pereira, A.M. (2015). *Introdução ao Direito e às Obrigações*, 4ª edição. Coimbra: Almedina.

Py, P. (2002). *Droit du Tourisme*, 5ª edição. Paris: Dalloz.

PRTA (1994), Plano Regional de Turismo do Algarve. Faro: Comissão de Coordenação da Região do Algarve.

Sweigt, K.; Kotz, H. (1977). *An Introduction to Comparative Law*. Oxford: North Holland Publishing Company.

Tornos Y Mas J. (2000), “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, *Revista de Administración Pública*, 151, pp, 39-76.

Turismo de Portugal, I.P. (2017), Registo Nacional do Alojamento Local, acessível em <https://rnt.turismodeportugal.pt/RNAL/ConsultaRegisto.aspx?Origem=CP&FiltroVisivel=True> (consulta em 10.01.2017).

Valdecasas, J.; Pedrero, J. (1994). *Introducción al Derecho- Edición especialmente dirigida al sector turístico*. Madrid: Editorial Síntesis.