



# FACULDADE DE DIREITO

## Universidade de Lisboa

**Garantia do princípio da capacidade contributiva - Endividamento para cumprimento de obrigações tributárias: Caso IMT.**

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa como condição para a conclusão do Mestrado em Direito e Ciência Jurídica – Direito Fiscal para obtenção de Grau de Mestre sob orientação do Professor Doutor Carlos Manuel Baptista Lobo

Mestrando: Marco António Conde da Saúde Marques

Aluno n.º 57252

Lisboa

2023/2024

## ÍNDICE

Declaração de originalidade .....	6
Agradecimentos .....	7
Principais abreviaturas e siglas .....	8
Metodologia de investigação científica .....	8
Resumo .....	11
Introdução .....	14
Objeto do estudo .....	15

### PARTE I

#### **ESTADO DA ARTE, EVOLUÇÃO HISTÓRICA, PRINCIPIOS E SUBPRINCIPIOS DE DIREITO FISCAL**

Estado da arte .....	17
Evolução histórica do IMT .....	17
Princípios e subprincípios orientadores de Direito Fiscal.....	19
O princípio da legalidade .....	20
Princípio da segurança jurídica .....	22
Princípio da proporcionalidade .....	23
Princípio da igualdade tributária .....	24
O princípio do estado social .....	25
O princípio de capacidade contributiva.....	26
O princípio do benefício.....	29
Direito à habitação como fim social .....	29
Conclusões .....	31

## PARTE II

### CARATERIZAÇÃO DO REGIME DO IMT, IMI e VPT

Caraterização do regime do IMT .....	33
Fórmula de cálculo do IMT .....	36
Isenção de pagamento do IMT.....	39
Isenções previstas no n.º 2 do artigo 45.º do EBF .....	40
Breves notas sobre o regime de IMI .....	41
Isenção de pagamento do IMI.....	42
Fórmula de cálculo do valor do IMI .....	43
Valor de mercado e o VPT dos imóveis .....	44
Conclusões.....	46

## PARTE III

### PROBLEMAS, CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS AO REGIME DO IMT, PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, ENDIVIDAMENTO E INCUMPRIMENTO

Problemas atuais do IMT.....	48
Considerações sobre o regime de IMT .....	49
O princípio da capacidade contributiva .....	51
Impostos extraordinários e a violação da capacidade contributiva.....	52
Capacidade contributiva, capacidade económica e a capacidade financeira .....	55
Violação do princípio da capacidade contributiva.....	56
Endividamento dos jovens e famílias portuguesas .....	58
Endividamento para pagamento de impostos: Caso IMT .....	60
Incumprimento de obrigações tributárias.....	65
Despesa excessiva do Estado e a impossibilidade de arrecadação de impostos .....	66
Conciliação entre o princípio da capacidade tributária e a redução de impostos.....	69
Conciliação entre o acesso à habitação e redução de impostos .....	71

Medidas singulares de redução de impostos.....	73
Interesse do contribuinte Vs Interesse do Estado .....	75
Redução de impostos em Portugal.....	75
Risco de manipulação do mercado imobiliário.....	77
Conclusões.....	79

#### PARTE IV

### **DIREITO COMPARADO SOBRE TRIBUTAÇÃO DE IMÓVEIS, RELATÓRIO DA OCDE, MEDIDAS DE APOIO, CRÉDITO PARA ACESSO À HABITAÇÃO**

Tributação de imóveis em contexto Europeu.....	82
Relatório da OCDE sobre a crise imobiliária .....	87
Aplicação do IMT em diferentes Estados-Membros da OCDE.....	90
Estónia .....	90
Reino Unido.....	91
Espanha.....	92
Brasil.....	92
Estados Unidos da América.....	93
Angola.....	93
Itália.....	94
Países Baixos (Holanda).....	94
Medidas de tributação do património e de apoio à habitação .....	95
Programa Nacional de Habitação .....	100
Medidas de apoio ao arrendamento urbano .....	102
Cooperativas de habitação como propriedade coletiva.....	104
Regime fiscal dos Residentes Não Habituais (RNH) .....	107
Fluxo migratório e escassez habitacional .....	110
Arrendamento vs Compra de imóveis.....	111

Crédito bancário como principal forma de financiamento para acesso à habitação .....	113
Endividamento das famílias.....	115
Regime Financeiro e o endividamento das Autarquias Locais .....	116
Conclusões .....	118

## PARTE V

### APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS, CONSIDERAÇÕES FINAIS, DESAFIOS E CONCLUSÃO

Substituição do IMT pelo IMI .....	121
Maior progressividade dos escalões e isenção de IMT.....	123
Criação do Fundo Autárquico Nacional .....	125
Substituição do IMT pelo IVA .....	126
Substituição do IMT por Imposto Selo.....	127
Substituição do IMT por taxa de registo predial.....	127
Considerações finais .....	128
Desafios .....	130
Conclusão .....	131
<b>Bibliografia</b> .....	136
Legislação .....	138
Jurisprudência.....	139
Documentos e publicações e endereços eletrónicos .....	140

## Declaração de originalidade

Tenho consciência de que a cópia ou o plágio, além de poderem gerar responsabilidade civil, criminal e disciplinar, bem como reprovação ou a retirada do grau, constituem uma grave violação da ética académica.

Nesta base, declaro por minha honra que o/a presente relatório/dissertação/tese é original, que o/a elaborei especialmente para este fim e que identifico devidamente todos os contributos de outros autores, bem como os contributos significativos de outras obras publicadas da minha autoria.

Mais declaro, por minha honra, que conheço inteiramente os regulamentos da Universidade de Lisboa e da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa designadamente o Regulamento do Mestrado e do Doutoramento e o regulamento sobre a fraude académica previsto no n.º 2 do seu artigo 15.º.

Lisboa, \_\_\_\_ / \_\_\_\_ / \_\_\_\_

Assinatura:

---

## Agradecimentos

Agradeço a todos que possibilitaram a elaboração desta dissertação, aos que ajudaram tecnicamente, aos que me incentivaram, à minha família e pais, especialmente à minha mãe Maria Armanda que ajudou financeiramente a suportar os custos inerentes ao curso e mestrado e que sempre me incentivou.

Aos meus dois filhos, Viviana Marques e Salvador Marques que me deram força, aguentaram indiretamente e diretamente o meu stress, nervosismo e paciência resultado dos anos de estudo e dedicação quase exclusiva, pelo tempo limitado e apoio.

Ao meu Avô Marcelino Marques, de quem tenho muitas saudades e mantenho uma ligação muito forte, que deu força espiritual, pensamento positivo e foco nos estudos.

Ao Professor Dr. Carlos Lobo pelo incentivo, orientação e apoio em vários momentos durante a elaboração deste trabalho, desde o processo de seleção do tema, à busca incessante de material de pesquisa, livros, publicações, de quem mantenho grande apreço, respeito e estima.

Aos professores das disciplinas que cursei no Mestrado em Direito e Ciência Jurídica, Professor Dr. Moura e Silva, Professora Dra. Ana Paula Dourado e ao Professor Dr. Carlos Lobo, com suas observações, comentários e ideias, que foram fundamentais e auxiliaram na reflexão e escolha do tema.

Ao colega Marco Maurício que, como eu é trabalhador-estudante, me deu um grande apoio e estímulo durante todo o curso, desde o 1.º ano da Licenciatura até ao final do Mestrado, a quem tive um prazer enorme de estudar e de conviver. Aos restantes colegas que conheci e convivi no decorrer das disciplinas ao longo destes anos todos.

Agradeço muito, também, à Secretaria Geral da Presidência do Conselho de Ministros, na pessoa do Senhor Secretário-Geral Mestre Dr. David Xavier e seus dirigentes dos Recursos Humanos a Mestre Dra. Mafalda Pereira e a Mestre Dra. Rosalina Martins, à minha equipa fantástica e demais aos colegas com quem trabalho diariamente, que sempre auxiliaram nas minhas pesquisas e no processo de compreensão e discussão do tema, dando o seu pequeno contributo.

A todos vós, o meu MUITO OBRIGADO!

## Principais abreviaturas e siglas

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa

CRP – Constituição da República Portuguesa

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CIMT – Código do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis

EBF - Estatuto dos Benefícios Fiscais

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMT – Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis

IUC – Imposto Único de Circulação

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LGT – Lei Geral Tributária

RAU – Regime de Arrendamento Urbano

VPT – Valor Patrimonial Tributário

## Metodologia de investigação científica

A presente dissertação está incluída no plano de estudos do 2.º ano de Mestrado em Direito Fiscal da Faculdade de Direito de Lisboa, com vista à obtenção do grau de Mestre em Direito Fiscal. Após termo da parte curricular, esta segunda fase, como não poderia deixar de ser, a sua realização é igualmente importante para a conclusão do Mestrado e obtenção do grau de Mestre.

A escolha do tema foi uma tarefa fácil. Durante a primeira fase do Mestrado fiz parte do grupo de trabalho que analisou diversos Acórdãos do CAAD, proferidos durante o período entre 2013 e 2021. Fui responsável pela análise dos Acórdãos relacionados com a isenção de pagamento do IMT e o resultado obtido, suscitou-me interesse em aprofundar melhor o regime. Após uma pesquisa, a surpresa da descoberta de uma curiosa expressão

usada por uma personalidade<sup>1</sup> “*a Sisa (IMT) é o imposto mais estúpido do Mundo*”, levou-me a escolher este imposto como tema em conjugação com atual crise habitacional.

Assim, com base nesta provocação/incentivo à introspeção do tema, realizo a presente dissertação, com os objetivos de: Quantificar o nível de importância deste imposto a nível global para as autarquias locais; analisar o grau de intensidade e peso do imposto para os contribuintes, e por último, se o imposto vai ao encontro das necessidades políticas, económicas e sociais, em especial da capacidade contributiva da população portuguesa.

A maioria das receitas municipais provêm direta ou indiretamente dos municípios residentes, sendo que a maior parte da receita resulta da tributação do património (IMI e IMT). Importante referir que nos termos da Constituição, as autarquias locais têm competência derivada em matéria fiscal, um regime de finanças e receitas próprias.

Considerando as diversas competências atribuídas aos municípios e a sua estreita ligação com os municípios, este estudo incide essencialmente sobre a tributação da transmissão onerosa de imóveis como fonte de receita principal dos municípios e a capacidade contributiva dos portugueses.

Esta dissertação encontra-se dividido em cinco partes. Na Parte I faz-se uma breve referência ao estado da arte, evolução histórica e princípios e subprincípios de direito fiscal basilares do IMT, tais como: O princípio da legalidade, princípio da segurança jurídica, princípio da igualdade tributária, princípio do estado social e subprincípios, princípio da capacidade contributiva, princípio do benefício e o direito à habitação como fim social, por forma a enquadrar e fundamentar toda investigação.

A Parte II dedica-se à caracterização e análise de todo o regime do IMT, fórmula de cálculo do IMT, isenções previstas no CIMT, isenções previstas no EBF, breves notas sobre o regime do IMI, isenção de pagamento do IMI, fórmula de cálculo do valor do IMI, o valor de mercado e o VPT dos imóveis.

A Parte III expõe problemas atuais do IMT, faz-se considerações críticas ao regime, discute-se o princípio da capacidade contributiva, a possível violação da capacidade contributiva, despesa excessiva do Estado e a impossibilidade de arrecadação de impostos, análise do endividamento dos jovens e famílias portuguesas, o endividamento para cumprimento das obrigações tributárias: Caso IMT, conciliação entre o acesso à

---

<sup>1</sup> Proferida por Dr. António Guterres, ex-Primeiro Ministro de Portugal, ano 2001

habitação e a redução de impostos, discussão entre o interesse do contribuinte e o interesse do Estado e por fim a redução de impostos em Portugal.

Na Parte IV faz-se uma análise de direito comparado na tributação da transmissão onerosa de imóveis em contexto europeu e em diferentes Estados-Membros da OCDE, faz-se uma análise ao relatório da OCDE sobre a crise imobiliária, diferentes medidas de apoio governamentais à habitação, análise ao Programa Nacional de Habitação, análise ao regime fiscal dos residentes não habituais (RNH), análise à utilização de créditos bancários como forma de financiamento para a compra ou arrendamento de habitação, análise ao endividamento das famílias e o regime financeiro e o endividamento das autarquias locais.

Na Parte V apresentam-se propostas alternativas à luz do direito fiscal e com base em ideias e experiências de tributação do património noutros Estados-Membros e Estados terceiros e benefícios que devem ser considerados, como substituição do IMT pelo IMI, uma maior progressividade dos escalões e isenções de IMT, criação do fundo autárquico nacional, a desconsideração em relação ao IVA e a Taxa de Registo Predial como solução. Fazem-se considerações finais à possibilidade da vontade política de rever o regime de tributação do património, mais concretamente o IMT, apresentam-se os novos desafios e conclusões.

Com poucas publicações e informações específicas para tratamento do tema, não deixa grande margem para inovação e criatividade de tratamento de dados. O presente estudo procura trazer uma visão diferente, atual e isenta sobre a tributação do património e repercussões no contribuinte, após análise do atual regime do CIMT.

O método utilizado para a elaboração do presente estudo será analítico e dedutivo, essencialmente com base em textos doutrinários, jurisprudência, bibliografia, comentários de especialistas sobre IMT, publicações periódicas, notícias, análise do mercado imobiliário e também de direito comparado para que se possa construir uma linha de pensamento lógico e coerente, com uma apresentação coesa em consonância com a restante estrutura da investigação.

Este estudo poderá ser desenvolvido e servir de exemplo para casos semelhantes de adaptação da legislação tributária vigente, atendendo à última alteração legislativa e à evolução do mercado, apresentando o resultado da análise do impacte e consequências no setor imobiliário, nas autarquias locais e principalmente para o contribuinte em geral.

## Resumo

O presente estudo versa sobre o controverso IMT e a necessidade de sua existência. À luz dos princípios constitucionais e dos princípios de direito fiscal, é analisado o sistema de tributação do património imobiliário, concretamente o imposto sobre a transmissão onerosa de imóveis, desde a sua criação e sucessivas alterações, os seus problemas atuais, análise ao regime atual em vigor, isenções previstas, ao valor real e ao valor tributário dos imóveis.

Foi realizada análise à conjuntura socioeconómica em portuguesa pós-pandemia, à capacidade contributiva dos portugueses mais jovens, à violação da capacidade contributiva, à crise habitacional, à despesa excessiva do estado e suas consequências, à impossibilidade da cobrança de impostos pela AT, ao endividamento das famílias e à situação precária dos jovens e das famílias de classe média na medida em que necessitam de recorrer ao crédito e conseqüente endividamento, para cumprir as obrigações tributárias e os custos acrescidos na aquisição de uma habitação. Ainda é analisado a possível conciliação entre o acesso à habitação e redução de impostos, o imperioso interesse do contribuinte e o interesse do Estado, e por fim, proposta de redução de impostos em Portugal sobre o património.

Também é analisado a tributação de imóveis na Europa, a legislação vigente e as conclusões retiradas pela OCDE sobre a atual crise imobiliária. A aplicação do imposto sobre a transmissão onerosa em diferentes Estados-Membros da União e em países terceiros pertencentes à OCDE. Análise às medidas governamentais de apoio à habitação como por exemplo o Programa Nacional de Habitação e o regime fiscal para Residentes Não Habituais (RNH), o incitamento a aquisição de crédito bancário como forma de financiamento para aquisição de imóveis ou arrendamento, por último o endividamento das famílias e o endividamento das autarquias locais.

Apresentam-se algumas propostas como: A eliminação e substituição do IMT por um aumento percentual mínimo do IMI; a criação de uma maior progressividade de escalões e para situações concretas ou especiais; o aumento de isenções de IMT. No final do estudo, são desconsiderados a substituição do IMT pelo IVA ou por uma Taxa de Registo, por não se adequarem às exigências, fins do imposto e sua natureza.

Por fim, chegou-se à conclusão que existe a necessidade de realizar uma alteração legislativa para reverter o recurso ao endividamento para pagar impostos e consequente violação do princípio da capacidade contributiva, ao mesmo tempo, contribuir para resolução da crise habitacional em Portugal.

Também se chegou à conclusão que é possível tributar o património de forma diferente, sem violar a capacidade contributiva dos contribuintes, em especial, a dos jovens e das famílias de classe média, e são apresentadas algumas soluções alternativas de tributar sem nunca comprometer equilíbrio das finanças das autarquias locais.

A reforma é tão necessária quanto o apoio oferecido aos jovens em início de vida ativa, sempre com a preocupação de assegurar a sustentabilidade da economia nacional e a capacidade contributiva de todos os contribuintes.

De uma forma simples, coerente e objetiva são dadas respostas às questões atuais de tributar o património de forma mais eficaz e justa, que poderá trazer vantagens a médio e longo prazo para a economia e resolver o problema de acesso à habitação.

Palavras-chave: Capacidade contributiva, IMT, património, receita, imóvel.

## **Abstract**

This study deals with the controversial IMT and the need for its existence. Considering constitutional principles and principles of tax law, the real estate taxation system is analyzed, specifically the tax on the onerous transfer of real estate, since its creation and successive changes, its current problems, analysis of the current regime in force, provided exemptions, to the real value and tax value of properties.

An analysis was carried out on the socio-economic conjecture in post-pandemic Portuguese, the contributory capacity of younger Portuguese people, the violation of the contributory capacity, the housing crisis, the excessive state expenditure and its consequences, the impossibility of collecting taxes by AT, the indebtedness of families and the precarious situation of young people and middle-class families as they need to resort to credit and consequent debt, to comply with tax obligations and the increased

costs of purchasing a home. The possible conciliation between access to housing and tax reduction, the imperative interest of the taxpayer and the interest of the State, and finally, a proposal to reduce taxes in Portugal on property, is also analyzed.

Property taxation in Europe, current legislation and the conclusions drawn by the OECD on the current real estate crisis are also analyzed. The application of the onerous transfer tax in different Member States of the Union and in third countries belonging to the OECD. Analysis of government measures to support housing, such as the National Housing Program and the tax regime for Non-Habitual Residents (RNH), the encouragement of the acquisition of bank credit as a form of financing for the purchase of property or rental, and lastly, debt of families and the debt of local authorities.

Some proposals are presented, such as: The elimination and replacement of IMT with a minimum percentage increase in IMI; the creation of greater progressiveness of levels and for concrete or special situations; the increase in IMT exemptions. At the end of the study, the replacement of IMT by VAT or a Registration Fee is disregarded, as they do not suit the requirements, purposes of the tax and its nature.

Finally, it was concluded that there is a need to make a legislative change to reverse the use of debt to pay taxes and the consequent violation of the principle of contributory capacity, at the same time, contributing to the resolution of the housing crisis in Portugal.

It was also concluded that it is possible to tax assets differently, without violating the contributory capacity of taxpayers, especially that of young people and middle-class families, and some alternative tax solutions are presented without ever compromising the balance of finances. of local authorities.

The reform is as necessary as the support offered to young people starting their active lives, always with the concern of ensuring the sustainability of the national economy and the contributory capacity of all taxpayers.

In a simple, coherent, and objective way, answers are given to the current issues of taxing assets in a more effective and fair way, which could bring medium- and long-term benefits to the economy and solve the problem of access to housing.

Key words: Capacidade contributiva, IMT, património, receita, imóvel.

## Introdução

Volvidos mais de vinte anos após a última reforma fiscal de tributação do património em Portugal, levanta-se agora a questão sobre a necessidade de realizar uma revisão ao atual sistema à luz da capacidade contributiva dos jovens e famílias de classe média.

Esta dissertação é uma análise do sistema de tributação do património português e tem como objeto o atual regime do IMT que veio substituir o antigo SISA, através da aprovação do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

São examinados contexto e características do imposto e as principais questões fiscais que originaram o regime da tributação do património. É questionada a fundamentação jurídica e doutrinária sobre o endividamento do sujeito passivo para cumprimento das obrigações tributárias e que eventualmente pode ser considerado violador do princípio da capacidade contributiva. Este estudo realiza ainda uma análise comparada do presente regime, em medida idêntica a aplicada em diferentes países da União Europeia e outras economias mundiais.

Este estudo centra-se na análise crítica da tributação do património e identificação das questões suscitadas pelas suas regras, avalia as suas vantagens e fragilidades e retirar conclusões sobre a eficácia, clareza e o rigor do regime.

Esta dissertação tem como objetivo analisar a tributação do património, mais concretamente sobre o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis, desde a sua criação, finalidades e necessidade da sua manutenção.

É exposto o atual modelo de tributação do património à luz da Constituição da República Portuguesa, com estreita ligação entre a tributação da transmissão onerosa de imóveis e com a evolução do mercado imobiliário e também o endividamento dos contribuintes para cumprimento das obrigações tributárias.

Este estudo incide principalmente sobre a equidade tributária, a justificação e importância de tributar o património de acordo com a capacidade contributiva, sobre possíveis alternativas de criação de um imposto geral sobre o património ou a simplificação ou eliminação do regime fiscal já existente.

Neste estudo chegou-se à conclusão que o regime da tributação do património apresenta diversas debilidades, que vão desde falhas notórias de equidade, justiça e até

em certa medida, uma violação do princípio da capacidade contributiva dos jovens e das famílias de classe média. É considerado um regime muito frágil e fácil de ser contornado ou anulado e permite a prática de evasão e fraude fiscal, sendo esse um dos grandes corolários de luta da Autoridade Tributária.

Todavia, também se concluiu que é possível este regime ser corrigido/melhorado ou em alternativa, revogado e substituído por outro mais simples e justo, menos pesado para o bolso dos contribuintes, sem comprometer o equilíbrio das finanças das autarquias locais.

## **Objeto do estudo**

O objeto do estudo é o regime de IMT, expondo as fragilidades de que o atual sistema de tributação do património em Portugal padece e que representa entraves à evolução da economia interna e ao mercado único. A desigualdade e injustiça na tributação do património e a eventual violação da capacidade contributiva no processo de aquisição de um imóvel para primeira habitação.

O regime previsto no CIMT, decorridos mais de vinte anos sobre a sua última reforma, demonstra estar desajustado à realidade socioeconómica e política do nosso país. O nosso sistema fiscal é completamente alheio e indiferente às dificuldades sentidas pela maioria dos jovens casais ou solteiros e famílias de classe média, com menor capacidade contributiva, na medida em que, através do recurso a créditos bancários, se endivida para cumprir as obrigações tributárias na compra de um imóvel digno para sua habitação.

Procura-se dar resposta alternativa à forma de tributar o património em Portugal, com a preocupação na classe mais jovem, que são o futuro do nosso país. Assim deste modo, as questões que surgem no imediato, sobre o presente tema, são as seguintes:

1. A atual tributação do património encontra-se ajustado à realidade socioeconómica do País?
2. A tributação do IMT afeta os interesses dos contribuintes e os interesses do Estado?

3. Pode o IMT violar a capacidade contributiva e os direitos fundamentais de acesso a uma habitação digna?
4. É possível realizar uma nova reforma ao sistema de tributação do património? De que forma e em que medida?

De forma objetiva é dado resposta às questões apresentadas, com base no conhecimento já adquirido, com políticas realizadas com sucesso por países terceiros e demonstrar que é possível desenvolver uma tributação mais justa do património. Também se mostra importante responder à questão financeira, que irá surgir durante a exposição do tema:

- Novas medidas poderão pôr em causa a estabilidade e o equilíbrio financeiro das autarquias locais?

É identificado que o sistema de tributação do património se encontra desatualizado e padece de alguns problemas. De uma forma fundamentada, demonstrativa e exemplificativa, com cálculos aritméticos simples, procura-se dar respostas claras e coerentes a todas as questões apresentadas e também à questão superveniente.

## PARTE I

# ESTADO DA ARTE, EVOLUÇÃO HISTÓRICA, PRINCIPIOS E SUBPRINCIPIOS DE DIREITO FISCAL

### Estado da arte

A cobrança de imposto sobre o património, tais como a Derrama, IUC, IMI e o IMT, são as principais fontes de receita das autarquias locais, entre outras fontes de receitas menores como as taxas, a venda de bens e prestação de serviços, coimas ou penalidades, além das verbas transferidas pelo Orçamento de Estado.

Mais concretamente, a tributação do património (IMI e IMT) incide essencialmente sobre a posse ou manutenção de imóveis e também a sua transmissão, é neste último, em especial, que iremos centrar e focar toda atenção da nossa investigação.

Muito se tem discutido no mundo político e também no seio da doutrina, diferentes formas de obtenção de receita ou a criação de novos impostos. Mas pouco se tem falado em tornar mais eficaz a tributação do património, os seus propósitos e quais objetivos a alcançar.

Em Portugal tem surgido poucas ideias de como melhorar a forma de tributar o património. Tampouco se tem falado sobre a revisão ou alteração, tornando-o mais racional e eficaz para as finalidades que foi criado.

O que se propõe é uma reflexão ao regime da tributação do património em conjugação com a capacidade tributária e que de alguma forma se possa contribuir para o melhoramento e partilha de conhecimento ou ideias.

### Evolução histórica do IMT

Deste o período da Idade Média (476 a 1453) que as cobranças de impostos sempre tiveram um papel importante e fundamental na construção da sociedade, para satisfação de necessidades de financiamento e desenvolvimento dos Reinos.

Não é consensual como terá surgido o imposto SISA (Serviço de Impostos de Sua Alteza) em Portugal, registos<sup>2</sup> oficiais relatam o século XIV incidia sobre transações. Era um imposto temporário que incidia sobre uma generalidade de transações que se transformou num imposto permanente durante o reinado de D. João I.

O imposto SISA era aplicado sobre o comércio de mercadorias, tinha como objetivo a arrecadação de recursos e fazer face às despesas correntes do Estado. Era cobrado pelos municípios e incidia essencialmente sobre a transação de determinados bens móveis. Tinha uma base de incidência bastante diferente, mas com objetivos iguais nos termos atuais (financiamento do Estado).

Com a chegada da família Real Portuguesa ao Brasil em 1808, o imposto SISA também foi introduzido no Brasil e tornando-se uma das principais formas de tributação do comércio de mercadorias. Em 1850, com a promulgação do Código Comercial brasileiro, a SISA foi oficializado como imposto sobre vendas e consignações e passou a ser regulado pelas Juntas de Comércio locais.

Em 1889, com a proclamação da República do Brasil, o imposto SISA foi substituído pelo imposto sobre vendas e consignações e tinha estrutura semelhante, mas passou a ser gerido pelo Estado. Em seguida, o imposto sobre vendas e consignações foi novamente alterado em 1911 quando foi criado o imposto de consumo.

Atualmente, já não existe o imposto SISA no Brasil. Foi extinto com a criação do imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços conforme a sua Constituição de 1988.

Em Portugal, desde a sua criação, o imposto SISA foi extinto uma única vez e de forma temporária e apenas para uma classe social, que ocorreu durante o reinado de D. Manuel I, isentando a Ordem de Cristo e instituições da igreja do pagamento deste imposto. O imposto reapareceu logo após a sua morte, mantendo-se a base de incidência para todas as classes sociais até à reforma fiscal de Mouzinho da Silveira, que em 1832 restringiu a SISA apenas à transmissão de imóveis.

Essencialmente a tributação do património era composto pela Contribuição Autárquica e no imposto municipal SISA e a sua incidência era baseada no rendimento

---

<sup>2</sup> Porto Editora, *sis*a na Infopédia. Porto: Porto Editora. Disponível em [https://www.infopedia.pt/\\$sis](https://www.infopedia.pt/$sis)

anual produzido pelos imóveis.<sup>3</sup> Com o evoluir da situação economia-financeira do país e o crescimento exponencial da necessidade de financiar do Estado com mais receita, a Contribuição Autárquica e o imposto SISA foram extintos com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e foram criados dois novos contributos para os substituir, o IMI e IMT respetivamente, sendo este último que importa para a presente dissertação.

O CIMT, na sua redação atual, continua a incidir sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou das figuras parcelares desse direito de bens imóveis. No presente código ainda se continua a ficcionar como transmissão onerosa do direito de propriedade negócios jurídicos que diretamente ou indiretamente evidenciam um efeito ou vantagem económica equivalente e ou semelhante à sua transmissão.

Atualmente, estão previstas 33 situações jurídicas de transmissão sujeitas a pagamento de IMT. Este elevado número de previsões tem como objetivo alargar substancialmente a base de incidência e de prever o máximo de situações possíveis de transmissão onerosas de imóveis, por forma a evitar a evasão e fraude fiscal.

Desde a sua publicação em 2003 e volvidos mais de 20 anos, apenas com pequenas e pontuais alterações, o seu propósito e essência não foram revistas e também não se registou alterações sobre a forma de tributação do património no geral, no caso em concreto, o IMT.

## **Princípios e subprincípios orientadores de Direito Fiscal**

Antes de entrar na análise do regime do IMT, deve-se realizar uma breve exposição sobre as regras e princípios constitucionais que regem o nosso sistema fiscal e princípios fiscais orientadores relevantes para o presente trabalho.

Dita a nossa lei fundamental que o nosso sistema financeiro e fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e a repartição justa

---

<sup>3</sup> Cfr. artigos 113.º e 125.º, 1º paragrafo, do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola

dos rendimentos e riqueza.<sup>4</sup> Impõe ainda que a tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.<sup>5</sup>

Esses princípios constitucionais são do conhecimento geral, tais como o princípio da legalidade, princípio da segurança jurídica, princípio da proporcionalidade, princípio da igualdade tributária, princípio do estado social e os subprincípios o princípio da capacidade contributiva e o princípio do benefício.

## O princípio da legalidade

O princípio da legalidade é extraído do n.º 2 do artigo 103.º da CRP. Além de proteger o estado de direito, tem como objetivo a promoção da segurança jurídica, a previsibilidade e a proteção da confiança.

Este normativo enumera os elementos dos impostos e as matérias que devem ser definidos por Lei, Decreto-Lei autorizado ou Decreto-Legislativo Regional. O princípio da legalidade exige que o objeto do imposto, o sujeito passivo, a base tributável e a taxa do imposto sejam definidos por lei formal.<sup>6</sup>

O princípio de legalidade, expresso no n.º 2 do artigo 103.º da CRP, impõe também que os seus elementos essenciais (como a incidência, benefícios fiscais e garantia dos contribuintes), têm obrigatoriamente de ser criados por Lei.

Nesta perspetiva, o princípio da legalidade está ligado diretamente ao princípio democrático, em que os impostos apenas podem ser criados e regulamentados pelo órgão que representa diretamente o povo soberano – a Assembleia da República.

De facto, a alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP, estabelece que as matérias referentes a impostos são da reserva relativa da Assembleia da República. Quer isto dizer que os impostos apenas podem nascer ou de uma lei da Assembleia da República ou de um Decreto-Lei autorizado pelo Governo, habilitado primeiramente por uma lei de autorização legislativa nos termos dos n.ºs 2 a 4 do artigo 165.º da CRP. Sem este pressuposto formal, os impostos serão ilegais e inválidos.

---

<sup>4</sup> N.º 1 do Artigo 103.º da CRP

<sup>5</sup> N.º 3 do Artigo 104.º da CRP

<sup>6</sup> Dourado, Ana Paula, Direito Fiscal, Lições, 2018, 3.ª Edição, Almedina, pág. 144

O princípio da legalidade extraído da Constituição é, contudo, pormenorizado no artigo 8.º da LGT, onde é definido o seu âmbito. Todavia, o princípio da legalidade tem que ser interpretado e não pode ser levado ao extremo, sob pena de não ser exequível em termos práticos.

O seu objetivo é, somente, que os elementos essenciais sejam definidos por Lei. Daí ser necessário conjugar a sua praticabilidade com a norma, para que autoridade tributária a consiga aplicar de forma eficaz e combater a fraude e evasão fiscal.

O princípio da legalidade é extraído a partir do nosso Sistema Financeiro e Fiscal, previsto na Parte II do Título IV, nos Artigos 103.º e 104.º da CRP, da seguinte forma:

#### Artigo 103.º

##### Sistema fiscal

*1. O sistema fiscal visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza.*

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

*3. Ninguém pode ser obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, que tenham natureza retroativa ou cuja liquidação e cobrança se não façam nos termos da lei.*

Este artigo constitucional identifica, também, os aspetos essenciais do conceito clássico de imposto, a “*satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas*”, como as autarquias locais por exemplo.

O nosso sistema fiscal é bastante complexo e contém diferentes normas e finalidades fiscais, sociais, procedimentais, processuais e de simplificação.

Podemos dizer que existem três grupos de normas fiscais. As normas fiscais têm como principal função arrecadar receita, com base no princípio da igualdade ou da capacidade contributiva. As normas sociais são normas extrafiscais, que prosseguem finalidades políticas, económicas, culturais ou ambientais. E por último as normas procedimentais, processuais e de simplificação, que são normas de regulação da relação jurídica entre a justiça tributária e o contencioso tributário, no fundo são linhas orientadoras do procedimento.

Em termos gerais e do mesmo diploma legal, são extraídas as finalidades e incidência dos impostos cobrados aos contribuintes:

#### Artigo 104.º

##### Impostos

- 1. O imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.*
- 2. A tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real.*
- 3. A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos.*
- 4. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.*

Deste artigo retira-se a ideia que os impostos incidem, sobre quase todas as áreas de manifestação de riqueza e procuram tributar o rendimento, o consumo e o património para diminuição das desigualdades e redistribuição da riqueza e justiça social.

## **Princípio da segurança jurídica**

O princípio da segurança jurídica, a previsibilidade e a proteção da confiança, são princípios do estado de direito consagrado no artigo 2.º da CRP. O princípio constitucional da segurança jurídica é uma inerência do postulado que prevê um sistema jurídico estável e previsível, de modo que o cidadão saiba a todo o momento quais as regras jurídicas que determinam a sua vida quotidiana. Ora, em Direito Fiscal, facilmente se compreende a importância da determinabilidade e precisão das normas fiscais, para um saudável desenrolar das atividades económicas.

O cerne do princípio da segurança jurídica advém da proibição constitucional da retroatividade das normas fiscais expressa no n.º 4 do artigo 103.º da CRP, sendo esta disposição apenas explicitada no texto da CRP após a última revisão constitucional de 1997.

Na Lei Geral Tributária o princípio da segurança jurídica e da não retroatividade está expressa no artigo 12.º da LGT. A outra dimensão do princípio da segurança jurídica advém da obrigação constitucional prevista no n.º 3 do artigo 268.º da CRP e no artigo 77.º da LGT, segundo o qual, qualquer decisão da administração fiscal carece de ser comunicada ao seu destinatário, devendo esta ser devidamente fundamentada, contendo a indicação taxativa das disposições legais aplicáveis.

Quanto ao princípio da proteção jurídica, consagra o direito de os contribuintes poderem recorrer à justiça tributária para fazer valer os seus interesses legítimos, sendo uma consequência direta do artigo 20.º da CRP e especificado no artigo 9.º da LGT.

A garantia de segurança jurídica inerente ao estado de direito corresponde à vertente subjetiva transmite a ideia de proteção da confiança dos contribuintes relativamente à previsibilidade e continuidade da ordem jurídica.

O princípio da proteção da confiança tem natureza principiológica do direito originário, é um dos elementos materiais justificadores do estado de direito democrático: a segurança jurídica constante no artigo 2.º da Constituição<sup>7</sup>.

Associado e mediatizado pela segurança jurídica, o princípio da proteção da confiança prende-se com a dimensão subjetiva da segurança – o da proteção da confiança dos particulares na estabilidade, continuidade, permanência e regularidade das situações e relações jurídicas vigentes.

## **Princípio da proporcionalidade**

O princípio da proporcionalidade é um princípio jurídico que visa garantir a defesa dos direitos individuais contra a arbitrariedade e os excessos ilegítimos de quem detém uma posição de poder, de superioridade ou de decisão sobre aspetos fundamentais da vida de outrem. Esse princípio atua no sentido de assegurar os direitos e garantias fundamentais do indivíduo de modo razoável e proporcional, de acordo com valores socialmente aceitáveis, na busca constante pela concretização da justiça social.

---

<sup>7</sup> Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional

O princípio da proporcionalidade é considerado um princípio metódico e um pilar essencial de uma “Constituição mínima”<sup>8</sup>, que orienta a interpretação e a aplicação das normas constitucionais. Esse princípio exige, em geral, que a atuação pública seja adequada, necessária e proporcional em sentido estrito, ou seja, que haja uma relação equilibrada entre os meios empregados e os fins pretendidos.

O princípio da proporcionalidade também é reconhecido pelo Direito internacional, como um critério normativo de valoração da atuação dos Estados e das organizações internacionais, especialmente em situações de conflito, de uso da força, de proteção dos direitos humanos e de cooperação internacional. Esse princípio impõe limites e obrigações aos agentes internacionais, visando a preservação da paz, da segurança e da dignidade da pessoa humana.

## **Princípio da igualdade tributária**

O princípio da igualdade tributária não se encontra expresso na CRP, é um princípio jurídico-constitucional transversal a todo o ordenamento jurídico. O Tribunal Constitucional tem referido diversas vezes aos artigos 103.º e 104.º da CRP e outras vezes ao artigo 13.º da CRP para conseguir definir o princípio.

Seguindo a posição adotada pelo CAAD<sup>9</sup>, a definição mais aproximada do princípio encontra-se no artigo 13.º da CRP, “*Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei.*”.

A nível fiscal, o princípio da igualdade tributária expressa-se na obrigação universal de todos os cidadãos se encontrarem adstritos ao pagamento de impostos. Todavia, uma das dimensões do princípio da igualdade é a proibição do arbítrio, ou seja, o contribuinte deve ser tratado de forma igual as situações iguais, e de forma desigual as situações desiguais.

Neste sentido, a obrigação do pagamento de impostos é mediada pela capacidade contributiva. Implica, assim, igual imposto para os que dispõem de igual capacidade

---

<sup>8</sup> A Essência da Constituição, Lassalle, Ferdinand, 1862. E Teoria De La Constitucion, Schmitt, Carl, Alianza, 2011

<sup>9</sup> Decisão arbitral do CAAD, de 22 de agosto de 2019, processo n.º 14/2016-T

contributiva (igualdade horizontal) e diferente imposto para os que dispõem de diferente capacidade contributiva, na proporção desta diferença (igualdade vertical)<sup>10</sup>.

Por um lado, o princípio da igualdade não proíbe que haja diferenças no tratamento da lei, nem a condição económica dos contribuintes esteja sujeita a um tratamento diverso. No entanto, o princípio da igualdade na sua vertente de proibição do arbítrio implica que deve encontrar-se o limite definido pelo princípio da igualdade à criação de normas discriminatórias, impondo-se que as mesmas assentem em critérios de adequação e proporcionalidade, devidamente fundamentados, entre a discriminação operada e o fim pretendido pela norma.

Por outro lado, o princípio da igualdade também se expressa na obrigação da imposição de medidas diferenciadoras de modo a obter uma igualdade de oportunidades necessária à igualdade real entre contribuintes. É neste contexto que se justifica, por exemplo, a discriminação positiva da família ou as deduções à coleta em sede de IRS em função do número de filhos. Este objetivo está consagrado na alínea f) do n.º 2 do artigo 67.º, no artigo 104.º da CRP e no artigo 6.º da Lei Geral Tributária: *“A tributação respeita a família e reconhece a solidariedade e os encargos familiares, devendo orientar-se no sentido do conjunto dos rendimentos do agregado familiar não esteja sujeito a impostos superiores aos que resultariam da tributação autónoma das pessoas que o constituem”*.

## O princípio do estado social

O princípio de estado social em Portugal não está expressamente consagrado na CRP. Existem diversos artigos na Constituição que ajudam a definir o princípio, como um estado de direito democrático baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa.

---

<sup>10</sup> Nabais, José Casalta, *Direito Fiscal*, 7.ª edição, Coimbra, 2012, pág. 155

O estado social em Portugal é o resultado de um compromisso histórico entre as classes trabalhadoras e os detentores do capital. Foi a resposta à revolução do 25 de Abril de 1974, que pôs fim à ditadura fascista. O Estado social em Portugal visa garantir a justiça, a coesão e o bem-estar sociais, através de políticas públicas e sociais que asseguram os direitos económicos e sociais dos cidadãos, como a educação, a saúde, a segurança social, a habitação, a cultura, entre outros.

Os principais sistemas de proteção social são a Segurança Social e a Caixa Geral de Aposentações, que abrange trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e os funcionários públicos. Estes sistemas de proteção prestam apoios aos cidadãos nas situações de doença, maternidade, paternidade, adoção, desemprego, invalidez, velhice e morte, bem como em situações de carência ou exclusão social. Ambas são financiadas pelas contribuições dos trabalhadores e das entidades empregadoras, pelos impostos do Estado e por receitas próprias.

## O princípio de capacidade contributiva

O princípio da capacidade contributiva não se encontra expressamente consagrado na Constituição da República Portuguesa<sup>11</sup>. Essa definição é dada pela doutrina<sup>12</sup> e encontramos no n.º 1 do artigo 4.º da LGT a referência a esse princípio:

Artigo 4.º

### Pressupostos dos tributos

*1 - Os impostos assentam essencialmente na capacidade contributiva, revelada, nos termos da lei, através do rendimento ou da sua utilização e do património.*

*2 - As taxas assentam na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares.*

---

<sup>11</sup> Decisão arbitral do CAAD, de 22 de agosto de 2019, processo n.º 14/2016-T

<sup>12</sup> Dourado, Ana Paula, *Direito Fiscal*, Coimbra, 2015, pág. 198; Sanches, Saldanha, *Manual de Direito Fiscal*, 3ª ed., Coimbra, 2007, pág. 211; Nabais, José Casalta, *Direito Fiscal*, 6ª ed. Coimbra, 2011, pág. 149

3 - *As contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios ou aumentos de valor dos seus bens em resultado de obras públicas ou da criação ou ampliação de serviços públicos ou no especial desgaste de bens públicos ocasionados pelo exercício de uma actividade são consideradas impostos.*

Existem várias definições sobre o princípio da capacidade contributiva. Identificam-se os dois que melhor refletem este conceito:

- O Professor Dr. Sousa Franco diz que *“o princípio da capacidade contributiva ou das faculdades contributivas pressupõe que os contribuintes são tratados com igualdade e que os seus pagamentos implicam um sacrifício igual para cada um deles, o que tem como consequência que os contribuintes com iguais rendimentos ou faculdades contributivas iguais pagam iguais prestações”*;
- Para o Prof. Dr. José Casalta Nabais<sup>13</sup> sobre o mesmo assunto, *“Este implica assim igual imposto para os que dispõem de igual capacidade contributiva (igualdade horizontal) e diferente imposto (em termos qualitativos ou quantitativos) para os que dispõem de diferente capacidade contributiva na proporção desta diferença (igualdade vertical)”*.

Ainda sobre o mesmo assunto, o Tribunal Constitucional também se pronunciou no Acórdão n.º 84/2003:

- *“(...) O princípio da capacidade contributiva exprime e concretiza o princípio da igualdade fiscal ou tributária na sua vertente de “uniformidade” – o dever de todos pagarem impostos segundo o mesmo critério – preenchendo a capacidade contributiva o critério unitário da tributação, entendendo-se esse critério como sendo aquele em que a incidência e a repartição dos impostos – dos “impostos fiscais” mais precisamente – se deverá fazer segundo a capacidade económica ou “capacidade de gastar”*;

---

<sup>13</sup> Nabais, José Casalta, Direito Fiscal, 7.ª edição, Coimbra, 2012, pág. 155

- (...) *de cada um e não segundo o que cada um eventualmente receba em bens ou serviços públicos (critério do benefício);*
- (...) *Não obstante o silêncio da Constituição, é entendimento generalizado da doutrina que a “capacidade contributiva” continua a ser um critério básico da nossa “Constituição fiscal” sendo que a ele se pode (ou deve) chegar a partir dos princípios estruturantes do sistema fiscal formulados nos artigos 103º e 104º da CRP. (...)”*

Como pressuposto e critério de tributação, o princípio da capacidade contributiva constitui a *ratio* ou causa da tributação e afasta o legislador fiscal do arbítrio. Ou seja, o princípio da tributação deriva diretamente da capacidade contributiva, na medida em que é um parâmetro de comparação entre os contribuintes (princípio da igualdade tributária).

No momento da consumação e efetivação do facto tributário (p.e. a transmissão de propriedade do imóvel), verifica-se a capacidade contributiva e nasce a relação jurídica tributária<sup>14</sup> entre o contribuinte adquirente e a AT.

Não existindo qualquer contrapartida ou sinalagma atribuído pelo Estado, na cobrança do IMT no caso da compra e venda de imóveis, esse imposto deveria assentar no pressuposto da capacidade contributiva a que corresponde à capacidade económica do contribuinte adquirente.

O princípio da capacidade contributiva e o princípio da igualdade<sup>15</sup> estão intrinsecamente ligados e devem ser tidos em consideração pela legislação fiscal no momento em que é gerado o facto tributário, na medida em que todos contribuintes têm a obrigação de pagar impostos de acordo com a sua capacidade contributiva, para uma posterior redistribuição de riqueza.

Não cumprindo esses preceitos e não respeitando os princípios basilares, correr-se-á o risco do Estado de estar a exigir aos contribuintes impostos superiores aqueles que a sua própria riqueza permite pagar, obrigado a retirar dinheiro de onde ele não existe (*ad impossibilita nemo tenetur*) e devendo ser considerado um imposto confiscatório.

---

<sup>14</sup> Rocha, Freitas da, e Silva, Hugo Flores da, Teoria Geral da Relação Jurídica Tributária, Almedina, 2017, pág. 53

<sup>15</sup> Artigo 13.º da CRP

## **O princípio do benefício**

O princípio do benefício ou da equivalência constitui, tradicionalmente, um dos princípios básicos de justiça fiscal no que se refere à repartição ou capacidade fiscal, a par do princípio da capacidade contributiva. Em conformidade com o princípio do benefício, cada um deve ser tributado consoante os benefícios que colhe dos bens públicos.

Assim, os impostos devem corresponder ao valor ou ao custo dos bens disponibilizados pelo Estado aos contribuintes. Por sua vez, de acordo com o princípio da capacidade contributiva, cada um deve pagar em função da sua capacidade, ou seja, os impostos devem corresponder às capacidades económicas dos contribuintes, sem dependência da estrutura das despesas públicas e da utilidade que delas retiram.

O exemplo mais representativo deste tipo de racionalização é o da tributação do sector automóvel, em particular dos impostos sobre os combustíveis e o IUC. Estes tributos destinam-se a cobrir as despesas inerentes, designadamente, à construção e/ou manutenção das estradas. Dito de outro modo, estes impostos corresponderiam, de uma certa forma, aos preços dos bens ou serviços públicos utilizados pelos utentes, que no caso daqueles tributos, seriam os utentes das estradas.

Assim, e de uma forma mais simples, é possível chegar à conclusão que o consumo de combustíveis se encontra relacionado com as distâncias percorridas e, conseqüentemente, os benefícios retirados pelos automobilistas através da utilização das vias públicas municipais.

## **Direito à habitação como fim social**

O direito à habitação é um direito social universal que visa garantir a todas as pessoas o direito de acesso a uma habitação adequada com condições de higiene, conforto, bem-estar e privacidade. O direito à habitação desempenha um papel crucial de inclusão social nas comunidades. Recai sobre o Estado a responsabilidade de criar mecanismos que

concretizem este direito fundamental. Os Direitos e Deveres Sociais estão consagrados no artigo 65.º da CRP:

### Artigo 65.º

#### Habitação e urbanismo

*1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.*

*2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:*

*a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;*

*b) Promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais;*

*c) Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada;*

*d) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução.*

*3. O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.*

*4. O Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais definem as regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, designadamente através de instrumentos de planeamento, no quadro das leis respeitantes ao ordenamento do território e ao urbanismo, e procedem às expropriações dos solos que se revelem necessárias à satisfação de fins de utilidade pública urbanística.*

*5. É garantida a participação dos interessados na elaboração dos instrumentos de planeamento urbanístico e de quaisquer outros instrumentos de planeamento físico do território.*

Não obstante o direito de acesso à habitação estar expressamente consagrada na Constituição, estamos perante uma norma programática, ou seja, uma norma de aplicação indireta que terá que ser necessariamente concretizada e executada através por uma Lei

ou por um Decreto-Lei. É uma norma que se dirige ao Estado para que este programe e execute uma política de habitação direcionada às famílias de classe média e aos jovens em início de vida contributiva e autónoma, numa sociedade cada vez mais competitiva e capitalista.

## Conclusões

As discussões no mundo político e na doutrina sobre a tributação do património e as dificuldades sentidas pelos portugueses têm levantado dúvidas sobre a justiça e equidade deste tipo de impostos (sobretudo da propriedade, a posse e a transmissão do património imobiliário), à luz dos princípios constitucionais e fiscais de legalidade, da segurança jurídica, da proporcionalidade, da igualdade e dos subprincípios da capacidade contributiva e do benefício obtido.

Os princípios constitucionais são o fundamento legal de todo ordenamento jurídico e do sistema fiscal. São as normas e valores que orientam e limitam a atividade tributária do Estado e das demais entidades públicas. Eles visam garantir a justiça, a legalidade, a igualdade, a segurança e a proporcionalidade na relação entre os contribuintes e o poder público. Alguns dos principais princípios constitucionais para o direito fiscal são resumidamente:

**Princípio da legalidade:** a criação, a modificação e a extinção de tributos devem ser feitas por lei, respeitando a competência e a reserva de cada órgão de soberania (Assembleia da República, Governo, Regiões Autónomas e Autarquias Locais). Este princípio está consagrado no n.º 2 e 3 do artigo 103.º, na alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º i) e n.º 2, da alínea i) do n.º 1 do artigo 227.º, alínea i) do n.º 4 do artigo 238.º da CRP e no n.º 1 do artigo 3.º da LGT.

**Princípio da igualdade:** os contribuintes devem ser tratados de forma igual perante a lei, sem discriminação ou privilégio, e o pagamento de impostos deve ser realizado em função da capacidade contributiva de cada um. Este princípio está consagrado nos artigos 2.º e 13.º da CRP e no n.º 1 do artigo 103.º e no artigo 104.º da CRP, que configuram o princípio da capacidade contributiva como um critério de justiça tributária.

Princípio da segurança jurídica: os contribuintes devem ter garantias de estabilidade, previsibilidade e confiança no sistema tributário, bem como de proteção dos seus direitos e interesses legítimos. Este princípio implica, entre outras coisas, a proibição da retroatividade das leis fiscais, salvo em casos excecionais previstos na CRP, a tipicidade dos tributos, a irretroatividade das normas interpretativas e a prescrição dos créditos tributários. Este princípio está consagrado na parte final do n.º 3 do artigo 103.º e no n.º 3 do artigo 18.º da CRP e nos artigos 55.º e 45.º da LGT.

Princípio da proporcionalidade: os tributos devem ser adequados, necessários e proporcionais aos fins que se pretendem alcançar, não podendo ultrapassar os limites do razoável e do justo. Este princípio implica, entre outras coisas, a proibição do confisco, da dupla tributação e da tributação excessiva. Este princípio está consagrado no n.º 2 do artigo 18.º da CRP e no n.º 1 do artigo 103.º e no n.º 2 do artigo 104.º da CRP.

## PARTE II

# CARATERIZAÇÃO DO REGIME DO IMT, IMI e VPT

## Caraterização do regime do IMT

O Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT), encontra-se previsto Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e veio suceder o antigo imposto municipal de SISA. Tal como o nome indica, este imposto visa tributar as transmissões onerosas de imóveis.

Como refere no seu próprio preâmbulo, o novo CIMT limita-se reproduzir o antigo código de SISA, reformula a sua linguagem normativa e reestrutura o seu articulado. As últimas alterações vieram alargar a base de incidência de diversos negócios jurídicos translativos, mas sem grandes alterações ou estruturantes no seu corpo. Como referiu Professor Dr. Carlos Lobo, “*apenas passou a ter uma nova roupagem*”.<sup>16</sup>

Em matéria de isenções, manteve as mesmas disposições legais do antigo Código de SISA, com a revogação daquelas sem aplicabilidade ou aquelas que deixaram de ter justificação fiscal. Veio ainda reforçar o poder tributário das autarquias locais em relação a matérias de isenções.

Quanto ao valor tributável dos imóveis, na ausência de previsão legal no CIMT, passou a observar-se as regras constantes do novo regime de avaliações previstas no CIMI, com exceção dos prédios rústicos e prédio urbanos arrendados até 31 de dezembro de 2001. O novo sistema de avaliação veio atualizar e uniformizar os valores dos imóveis, aproximando-os em 80% dos valores praticados pelo mercado imobiliário.

Nas exceções acima referidas, os valores dos prédios rústicos foram atualizados conforme a última avaliação geral ou cadastral. Nos prédios urbanos, o valor do IMT passou a ser calculado com base no fator 15 de capitalização, ou seja, para efeitos de apuramento do valor tributável, o cálculo resulta da multiplicação do fator de capitalização até 15 com o valor global anual das rendas.

---

<sup>16</sup> Lobo, Carlos, A Reforma da Tributação sobre o Imobiliário: Algumas Notas

A antiga SISA continha taxas elevadas e sem correspondência com o valor real da maioria dos imóveis ou os valores praticados pelo mercado imobiliário. Permitia também o conluio entre comprador e vendedor na transmissão onerosa de imóveis, por forma a obter vantagens económicas e consequente prejuízo do interesse geral do Estado. Na antiga SISA não estava prevista a tributação de promessas de aquisição de imóveis com cláusula de livre cedência de posição contratual e respetiva cessão da posição contratual, e também não previa a outorga de procuração irrevogável com poderes de alienação sobre imóveis e respetivos subestabelecimentos.

Porém, o novo CIMT corrigiu algumas das situações descritas e reduziu a carga fiscal e taxas, atualizou escalões e inverteu os níveis de abuso e fraude fiscal reiterada e generalizada praticada pela maioria dos compradores e vendedores de imóveis, consequentemente aumentou do volume de receita das autarquias locais.

Dito de uma forma resumida, o IMI e o IMT são duas fontes de receita arrecadada pela AT que posteriormente é entregue às autarquias locais<sup>17</sup>, constituindo assim uma das suas principais fontes de financiamento. As últimas alterações legislativas e o alargamento da previsão de situações jurídicas vieram aumentar essas receitas.

Atualmente, estão sujeitos a imposto 33 atos jurídicos ou contratos. Todos eles se encontram tipificados no CIMT:

1. Aquisição do direito de propriedade de bens imóveis;
2. Aquisição de figuras parcelares do direito de propriedade sobre bens imóveis;
3. Promessa de aquisição com tradição do bem;
4. Contratos de troca ou permuta de bens imóveis;
5. Contrato-promessa de troca ou permuta com tradição apenas para um dos promitentes permutantes;
6. Resolução, invalidade ou extinção, por mútuo consenso, do contrato de compra e venda, troca e de promessa sobre imóveis;
7. Aquisição no termo da vigência do contrato de locação financeira;

---

<sup>17</sup> Cfr. Artigo 14.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, na redação dada pela Lei n.º 66/2020 de 4 de janeiro. Alterada pelo artigo 192.º da Lei 7-A/2016, de 30 de março, aos artigos 14.º, 52.º e 81.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, o IMT passou a ser uma receita revertida a favor dos municípios como receita própria

8. Arrendamento com cláusula de transmissão da propriedade ao arrendatário;
9. Arrendamento ou subarrendamento a longo prazo;
10. Aquisição de prédio arrendado a longo prazo pelo arrendatário;
11. Contrato-promessa de aquisição e alienação com cláusula de livre cedência de posição contratual;
12. Cessão da posição contratual no exercício do direito conferido em contrato-promessa referido no ponto 11;
13. Cedência da posição contratual noutros contratos promessa ou ajuste de revenda;
14. Contrato para pessoa a nomear;
15. Procuração irrevogável com poderes de alienação de imóvel;
16. Substabelecimento de procuração referida no ponto 15;
17. Alienação de herança ou quinhão hereditário;
18. Excesso de quota parte de imóveis em divisão ou partilhas (tornas);
19. Entradas dos sócios com imóveis para realização do capital social de sociedades comerciais, civis sob forma comercial ou civis com personalidade jurídica;
20. Aquisição ou amortização de partes sociais ou de quotas nas sociedades em nome coletivo, em comandita simples ou por quotas, que possuam bens imóveis, bem como outorga de procurações irrevogáveis ou seu substabelecimento relativamente a essas partes sociais ou quotas;
21. Adjudicação de imóveis aos sócios na liquidação de sociedades comerciais, civis sob forma comercial ou civis com personalidade jurídica;
22. Entradas com imóveis para sociedades civis sem personalidade jurídica, na parte em que outros sócios adquiram comunhão ou outros direitos sobre imóveis;
23. Cessões de partes sociais ou quotas das sociedades, referidas no ponto 22;
24. Admissão de novos sócios nas sociedades, referidas no ponto 22;
25. Transmissão de bens imóveis por fusão ou cisão de quaisquer sociedades comerciais, civis sob forma comercial ou civis com personalidade jurídica;
26. Indemnização por expropriação por utilidade pública;
27. Indemnização por expropriação por utilidade pública, estabelecida por acordo ou transação;
28. Aquisição de imóveis ao Estado, Regiões Autónomas e a Autarquias Locais;
29. Venda ou cessão do direito a determinadas águas;

30. Transmissão de benfeitorias;
31. Aquisições de bens imóveis por acessão;
32. Aquisição pelo pensionista de imóveis onerados com pensão;
33. Transmissão por exercício de direito de preferência, se existir alteração do valor do ato ou contrato.

## **Fórmula de cálculo do IMT**

Para se chegar ao valor do IMT a pagar, existem regras que determinam a forma de cálculo, que poderá ser pelo valor transacionado ou pelo Valor Patrimonial Tributário, doravante VPT. Para efeitos de cálculo apenas é considerado o valor mais elevado. Assim devemos ter em consideração a seguinte fórmula:

$$\text{IMT} = \text{Ve} \times \text{Ta (marginal)} - \text{Pa}$$

O que se traduz da seguinte forma:

- Ve, valor da escritura ou valor do imóvel, o que for mais elevado;
- Ta, taxa aplicar atualmente em vigor em cada município;
- Pa, parcela a abater.

De acordo com o artigo 17.º do CIMT, atualizado pela Declaração de Retificação n.º 7/2023, de 15 de fevereiro, e pela Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2024, as taxas de IMT são aplicadas de acordo com o seguinte quadro:



- a) Aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente;

Valor de aquisição da escritura do imóvel ou VPT (em euros)	Taxas percentuais	
	Marginal	Média, no limite superior do escalão
Até €101 917	0	0
+ €101 917 e até €139 412	2	0,5379
+ €139 412 e até €190 086	5	1,7274
+ €190 086 e até €316 772	7	3,8361
+ €316 772 e até €633 453	8	-
+ €633 453 e até €1 102.920	6 (taxa única)	
+ €1 102.920	7,5 (taxa única)	

b) Aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação, não abrangidas pela alínea anterior:

Valor de aquisição da escritura do imóvel ou VPT (em euros)	Taxas percentuais	
	Marginal	Média, no limite superior do escalão
Até €101 917	1	1
+ €101 917 e até €139 412	2	1,2689
+ €139 412 e até €190 086	5	2,2636
+ €190 086 e até €316 772	7	4,1578
+ €316 772 e até €633 453	8	-
+ €633 453 e até €1 102.920	6 (taxa única)	
+ €1 102.920	7,5 (taxa única)	

c) Aquisição de prédios rústicos - 5%;

d) Aquisição de outros prédios urbanos e outras aquisições onerosas - 6,5%.

Ainda nos termos do n.º 4 do artigo 17.º do CIMT, é sempre aplicada a taxa de 10%, sem qualquer isenção ou redução de imposto, sempre que o adquirente, pessoal singular ou coletiva tenha domicílio fiscal em território ou região com um regime fiscal mais favorável, constante da lista aprovada por Portaria do Ministro das Finanças nos termos da Lei 75-B/2020, de 31 de dezembro.

## Isenção de pagamento do IMT

Quer o CIMT, quer o EBF preveem isenções e benefícios fiscais na transação de imóveis aos contribuintes. As isenções previstas estão taxativamente elencadas nos artigos 6.º a 9.º do CIMT, nomeadamente:

### Artigo 6.º

#### Isenções

*Ficam isentos de IMT:*

*a) O Estado, as Regiões Autónomas, as autarquias locais e as associações e federações de municípios de direito público, bem como quaisquer dos seus serviços, estabelecimentos e organismos, ainda que personalizados, compreendidos os institutos públicos, que não tenham carácter empresarial;*

*b) Os Estados estrangeiros pela aquisição de edifícios destinados exclusivamente à sede da respectiva missão diplomática ou consular ou à residência do chefe da missão ou do cônsul, bem como dos terrenos para a sua construção, desde que haja reciprocidade de tratamento;*

*c) As constantes de acordo entre o Estado e quaisquer pessoas, de direito público ou privado, que são mantidas nos termos da respectiva lei;*

*d) As pessoas coletivas com estatuto de utilidade pública, quanto aos bens destinados, directa e imediatamente, à realização dos seus fins estatutários;*

*e) As instituições particulares de solidariedade social e entidades a estas legalmente equiparadas, quanto aos bens destinados, directa e imediatamente, à realização dos seus fins estatutários;*

*f) As aquisições de bens para fins religiosos, efectuadas por pessoas colectivas religiosas, como tal inscritas, nos termos da lei que regula a liberdade religiosa;*

*g) As aquisições de prédios individualmente classificados como de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, nos termos da legislação aplicável;*

*h) As aquisições de bens situados nas regiões economicamente mais desfavorecidas, quando efectuadas por sociedades comerciais ou civis sob a forma*

*comercial, que os destinem ao exercício, naquelas regiões, de actividades agrícolas ou industriais consideradas de superior interesse económico e social;*

*i) As aquisições de bens por associações de cultura física, quando destinados a instalações não utilizáveis normalmente em espectáculos com entradas pagas;*

*j) As aquisições de prédios rústicos que se destinem à primeira instalação de jovens agricultores candidatos aos apoios previstos no Decreto-Lei n.º 81/91, de 18 de Fevereiro, ainda que operadas em épocas diferentes, até ao valor de (euro) 80000, independentemente de o valor sobre que incidiria o imposto ultrapassar aquele limite;*

*l) As aquisições por museus, bibliotecas, escolas, entidades públicas empresariais responsáveis pela rede pública de escolas, institutos e associações de ensino ou educação, de cultura científica, literária ou artística e de caridade, assistência ou beneficência, quanto aos bens destinados, directa ou indirectamente, à realização dos seus fins estatutários;*

*m) Os fundos de investimento imobiliário cujas unidades de participação sejam integralmente detidas pelas entidades referidas na alínea a).*

Além das 12 isenções previstas no artigo 6.º do CIMT estão também previstas mais três isenções nos artigos 7.º a 9.º do CIMT. A isenção pela aquisição de prédios para revenda, a isenção pela aquisição de imóveis por instituições de crédito e a isenção pela aquisição de prédios destinados exclusivamente a habitação.

Ainda deve-se ter em consideração a isenções previstas nos Estatutos dos Benefícios Fiscais, nomeadamente:

## **Isenções previstas no n.º 2 do artigo 45.º do EBF**

- Estão isentos de IMT todos os imóveis objeto de intervenções de reabilitação de edifícios promovidas nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, ou do regime excecional do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril;

- Também ficam isentos de IMT na primeira transmissão, subsequente à intervenção de reabilitação, a afetar a arrendamento para habitação permanente ou quando localizado em área de reabilitação urbana.

## **Breves notas sobre o regime de IMI**

É quase impossível falarmos do regime de IMT sem fazer referência a outro tipo de tributação que recai sobre os imóveis e que também é importante para as receitas das autarquias locais, o IMI.

O IMI que encontra a sua base legal no CIMI, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, é um imposto sobre a posse de património cobrado pela AT e sua receita reverte a favor das autarquias locais. No n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 287/2003, a base de incidência é sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados em Portugal. O IMI é devido pelo proprietário, usufrutuário ou superficiário do prédio a 31 de dezembro do ano a que respeita.

Este imposto incide sobre o VPT de prédios rústicos e urbanos e constitui receita dos municípios onde os imóveis se localizam. Ainda dispõe o n.º 2 do artigo 1.º do mesmo diploma legal, a criação do AIMI, que constitui um imposto adicional ao IMI que incide sobre os imóveis deduzindo os encargos de cobrança e de deduções à coleta de imposto de pessoas singulares (IRS) e de pessoas coletivas (IRC), mas este imposto reverte a favor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social.

O valor do IMI a pagar depende da taxa aplicada pelo município onde se localiza o imóvel, que pode variar entre 0,3% e 0,45% para os prédios urbanos e até 0,8% para os prédios rústicos. O IMI é pago anualmente, de uma só vez ou até três prestações dependendo se o valor for igual ou superior a €500, incide sobre os imóveis de que se é proprietário até 31 de dezembro do ano anterior.

## Iisenção de pagamento do IMI

No mesmo sentido que o IMT, o IMI também prevê algumas isenções (temporárias ou permanentes) nos termos dos artigos 11.º e 11.º-A do CIMI. O artigo 11.º prevê que ficam isentos os imóveis de todas as entidades públicas como o Estado, instituições e estabelecimentos públicos e autarquias locais. E no artigo 11.º-A ficam isentos os imóveis de reduzido valor patrimonial de contribuintes de baixos rendimentos, nomeadamente:

*1 - Ficam isentos de imposto municipal sobre imóveis os prédios rústicos e o prédio ou parte de prédio urbano destinado a habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar, e que seja efetivamente afeto a tal fim, desde que o rendimento bruto total do agregado familiar não seja superior a 2,3 vezes o valor de 14 IAS e o valor patrimonial tributário global da totalidade dos prédios rústicos e urbanos pertencentes ao agregado familiar não exceda 10 vezes o valor de 14 IAS<sup>18</sup>;*

*2 - Para efeitos do disposto no número anterior, os rendimentos do agregado familiar são os do ano anterior àquele a que respeita a isenção;*

*3 - O rendimento referido no n.º 1 é determinado individualmente sempre que, no ano a que respeita a isenção, o sujeito passivo já não integre o agregado familiar a que se refere o número anterior;*

*4 - As isenções a que se refere o n.º 1 são automáticas, nelas não se incluindo os prédios pertencentes a sujeitos passivos não residentes, sendo reconhecidas oficiosamente e com uma periodicidade anual pela Autoridade Tributária e Aduaneira, a partir da data de aquisição dos prédios ou da data da verificação dos respetivos pressupostos;*

*5 - O não cumprimento atempado, pelo sujeito passivo ou pelos membros do seu agregado familiar, das suas obrigações declarativas em sede de IRS e de IMI, determina a não atribuição das isenções previstas no n.º 1;*

*6 - A isenção a que se refere o n.º 1 abrange os arrumos, despensas e garagens, ainda que fisicamente separados, mas integrando o mesmo edifício ou conjunto habitacional,*

---

<sup>18</sup> O valor do IAS foi atualizado para €509,26 em 2024

*desde que utilizados exclusivamente pelo proprietário ou seu agregado familiar, como complemento da habitação isenta;*

*7 - Em caso de compropriedade, o valor patrimonial tributário global a que alude o n.º 1 é o que, proporcionalmente, corresponder à quota do sujeito passivo e dos restantes membros do seu agregado familiar;*

*8 - Para efeitos do disposto no presente artigo, considera-se prédio ou parte de prédio urbano afeto à habitação própria e permanente do sujeito passivo ou do seu agregado familiar aquele no qual esteja fixado o respetivo domicílio fiscal;*

*9 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, o sujeito passivo que, a 31 de dezembro do ano a que respeita o imposto, se encontre a residir em lar de terceira idade, em instituição de saúde ou no domicílio fiscal de parentes e afins em linha reta e em linha colateral, até ao 4.º grau, pode beneficiar da isenção prevista no presente artigo, efetuando até àquela data prova, junto da Autoridade Tributária e Aduaneira, de que o prédio ou parte de prédio urbano em causa antes constituía a sua habitação própria e permanente;*

*10 - Se o sujeito passivo for uma herança indivisa, relativamente aos prédios urbanos que estejam efetivamente afetos a habitação permanente dos herdeiros, a isenção é aplicada à quota-parte dos herdeiros que estejam identificados na matriz predial e relativamente aos quais, ou a cujos agregados familiares, se verificarem os pressupostos da isenção;*

*11 - Para efeitos do número anterior, na determinação do valor patrimonial tributário global pertencente ao herdeiro ou ao seu agregado familiar é incluído o valor correspondente à quota-parte do herdeiro no prédio da herança que esteja afeto à sua habitação permanente.*

## **Fórmula de cálculo do valor do IMI**

O cálculo do IMI depende do VPT do imóvel e da taxa aplicada pelo município onde se localiza o imóvel. O VPT é determinado por uma fórmula que leva em conta vários fatores, como a área, a localização, a qualidade e o conforto, a idade e o fim a que se

destina o imóvel. Como já referido, a taxa de IMI é definida anualmente pelos municípios, dentro de limites estabelecidos pelo Estado. Para os prédios urbanos, a taxa varia entre 0,3% e 0,45% (ou até 0,5% em alguns casos), e para os prédios rústicos é de 0,8%. A fórmula de cálculo do IMI é a seguinte:

$$\text{IMI} = \text{taxa de IMI} \times \text{VPT}$$

Por exemplo, um imóvel com VPT de €100 000 situado num município em que se aplica a taxa de 0,35%, o valor anual de IMI a pagar será de €350. No entanto, o contribuinte pode beneficiar de algumas isenções ou reduções de IMI, consoante a capacidade contributiva do contribuinte referido no artigo 11.º-A do CIMI.

De facto, o IMI acresce anualmente aos encargos suportados pelo contribuinte aquando a aquisição de um imóvel (o IS e IMT). Em comparação com este último, o IMI depende da taxa e do VPT e do rendimento pessoal do contribuinte, ou seja, o município tem em consideração a capacidade contributiva do seu residente. Ao passo que o IMT, nos seus precisos termos, é completamente cego à capacidade contributiva e é aplicado de forma igual a todos os contribuintes, apenas prevê uma progressividade de escalões muito limitada, atendendo apenas ao valor do contrato ou do VPT.

## Valor de mercado e o VPT dos imóveis

O VPT é um elemento essencial para a tributação patrimonial imobiliário. É um valor administrativo que serve de base ao cálculo de impostos como o IMI, IMT e o IS. O VPT é determinado pela AT com base em vários fatores, tais como a área, a localização, a qualidade, o conforto e a idade do imóvel. A fórmula de apuramento é a seguinte:

$$\text{VPT} = Vc \times A \times Ca \times Cl \times Cq \times Cv$$

Traduzindo-se da seguinte forma:

- *Vc* é o valor base dos prédios edificados, que corresponde ao custo médio de construção por metro quadrado;

- *A* é a área bruta de construção, que corresponde ao somatório da área bruta privativa e das áreas brutas dependentes;
- *Ca* é o coeficiente de afetação, que varia consoante o destino do imóvel (habitação, comércio, serviços, etc.);
- *CI* é o coeficiente de localização, que varia consoante a qualidade e a quantidade das infraestruturas e equipamentos sociais, as acessibilidades, os transportes públicos e o valor de mercado da zona onde se situa o imóvel;
- *Cq* é o coeficiente de qualidade e conforto, que varia consoante a existência de elementos que valorizam ou depreciam o imóvel, tais como garagem, piscina, elevador, ar condicionado, estado de conservação, etc.;
- *Cv* é o coeficiente de vetustez, que varia consoante a idade do imóvel, sendo que quanto mais antigo, menor é o seu valor.

No ano 2023, surgiu a questão de rever do VPT através da atualização do coeficiente de localização. A ideia de atualização, prontamente contestada, iria traduzir-se num aumento substancial da carga fiscal sobre o património imobiliário. Seria um agravamento da carga fiscal para o contribuinte e um aumento de volume da receita para as autarquias locais.

A ideia surgiu na tentativa de equilibrar o VPT com o valor praticado pelo mercado imobiliário, mas qualquer argumento usado cai por terra quando analisamos o n.º 1 do artigo 63.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio<sup>19</sup>, que nos diz que “ *A tributação do património imobiliário urbano respeita o princípio da equivalência ou do benefício, atendendo ao investimento realizado em habitação com fins sociais, infraestruturas territoriais, equipamentos de utilização coletiva, ações de regeneração e reabilitação urbana, preservação e qualificação ambientais, que beneficiem o desenvolvimento socioeconómico das populações, nos termos da Constituição e da lei*”.

Ou seja, o investimento efetuado pelas autarquias locais no seu território é determinante para definir a receita necessária, numa lógica de repartição de receita e de benefícios por forma garantir o equilíbrio em todo o município. Se a política urbana das

---

<sup>19</sup> Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e do Urbanismo

autarquias locais for direcionada para o investimento de equipamentos e melhoramento da qualidade de vida dos seus habitantes, terá que aumentar necessariamente o IMI.

Assim, por exclusão de partes, chega-se à conclusão que o VPT não tem de ser igual ao valor praticado pelo mercado imobiliário, o VPT apenas serve de base de cálculo para o apuramento dos impostos já referidos. Caso fosse concretizada a ideia de igualar VPT ao valor de mercado criava maior especulação imobiliária, com a conivência do Estado e um novo aumento da carga fiscal e conseqüente volume de receita, o que neste momento não se pretende, face à crise habitacional e às condições económicas dos cidadãos portugueses.

## Conclusões

O IMT é um imposto que incide sobre as transmissões onerosas do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito sobre bens imóveis situados em Portugal, bem como sobre outros negócios jurídicos que confirmam um resultado económico equivalente. O IMT é devido pelo adquirente do imóvel e é liquidado no momento da transmissão, sendo calculado com base no valor mais elevado entre o valor da transmissão e o valor patrimonial tributário do imóvel.

As taxas do IMT variam consoante o tipo de prédio, a sua localização, a sua finalidade e o estatuto do adquirente. As taxas aplicáveis em 2024 são as seguintes:

- Prédios rústicos: 5%;
- Prédios urbanos destinados exclusivamente a habitação própria e permanente: escalonados entre 0% e 8%, isento de IMT para imóveis até €101 917 e aplicação da taxa única máxima de 7,5% para imóveis acima de €1 102.920;
- Prédios urbanos destinados exclusivamente a habitação não própria e permanente aplica-se as mesmas regras de isenção que no ponto anterior, com a diferença das taxas marginal e a taxa média mais elevadas, em que a taxa marginal inicia-se em 1% até aos 8% e taxa única máxima de 7,5% acima de €1 102.920;
- Prédios urbanos não destinados exclusivamente a habitação e outras aquisições onerosas: 6,5%;

- Prédios rústicos e urbanos, quando o adquirente seja residente em paraíso fiscal, ou seja, uma entidade dominada ou controlada por entidade com domicílio em paraíso fiscal: 10%.

Existem algumas situações de isenção ou redução do IMT, como por exemplo, a aquisição de prédios para revenda por sociedades imobiliárias, a aquisição de prédios urbanos destinados ou objeto de reabilitação urbanística, as operações de reestruturação ou acordos de cooperação, a aquisição de prédios classificados como de interesse nacional/público/municipal ou a aquisição de prédios que constituam investimento relevante, no âmbito do Regime Fiscal de Apoio ao Investimento.

O valor do IMT é apurado atendendo os seguintes fatores:

- O valor mais alto entre o valor da aquisição e o valor patrimonial tributário do imóvel;
- O escalão onde se encaixa esse valor na tabela respetiva, consoante o tipo de prédio, a sua localização e a sua finalidade;
- A taxa do escalão e subtrair-lhe o valor da parcela a abater;
- Sobre o mesmo valor, aplicar a taxa do Imposto do Selo de 0,8%.

O IMI é um imposto pago anualmente sobre o VPT dos imóveis situados em Portugal. O valor do imposto depende da taxa definida pelo município onde se localiza o imóvel, que pode variar entre 0,3% e 0,45% para os prédios urbanos e é de 0,8% para os prédios rústicos. O IMI pode ser pago de uma só vez ou em prestações, consoante o valor total do imposto. O IMI é calculado com base no VPT do imóvel determinado pela AT.

O VPT é um valor administrativo que a AT atribui aos imóveis para efeitos fiscais e é revisto de três em três anos, o que pode gerar distorções e injustiças na tributação dos imóveis. O VPT serve de base para o cálculo do IMI, IMT e Imposto do Selo. O VPT é determinado por uma fórmula que leva em conta vários fatores, tais como a área, a localização, a qualidade, a idade e a afetação do imóvel.

## PARTE III

# PROBLEMAS, CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS AO REGIME DO IMT, PRINCÍPIO DA CAPACIDADE CONTRIBUTIVA, ENDIVIDAMENTO E INCUMPRIMENTO

### Problemas atuais do IMT

A atual tributação do património, mais concretamente o IMT, sofre ainda de algumas entorses e levanta questões e situações bastante pertinentes do passado. Algumas das situações estão mal resolvidas, tendo o legislador fiscal perfeita noção que este regime necessita de estudo mais aprofundado e de algum aperfeiçoamento para resolver situações jurídicas e até mesmo questões de equidade social, nomeadamente:

1. Pela via do negócio simulado, ainda é possível existir a fraude e a evasão fiscal nas transmissões onerosas de imóveis;
2. Devido à inexistência de avaliação do valor patrimonial tributável dos imóveis no CIMT, origina diferente tributação entre imóveis antigos e imóveis novos;
3. Este imposto penaliza o contribuinte duas vezes, no momento da aquisição do imóvel com a liquidação do IMT e na permanência da detenção do imóvel através do pagamento anual do IMI;
4. Este imposto, por um lado, é devido no momento mais importante da vida dos sujeitos passivos mais jovens ou famílias de classe média, que pretendam adquirir a primeira habitação ou trocar de imóvel com objetivo de melhorar as suas condições físicas da vida familiar. E por outro lado, é o imposto de valor mais elevado que alguma vez irão pagar em toda a sua vida contributiva quando decidem recorrer a empréstimo bancário para aquisição de um imóvel;

5. O contribuinte que, por exemplo, detenha um imóvel durante toda a sua vida contributiva e outro contribuinte que viva na mesma freguesia, do mesmo município, e que por questões supervenientes pessoais e de vida (solteiro, casado, filhos, doença ou desemprego) necessite trocar de imóvel mais que uma vez, o segundo irá pagar a vários e diferentes IMT's, todos com mesmo benefício, de cada vez que necessite mudar de imóvel;
6. Este imposto poderá estar a violar do princípio da capacidade contributiva, pois se um contribuinte de classe média e com rendimentos médios adquirir um imóvel no centro de Lisboa e um contribuinte milionário adquirir outro imóvel no mesmo edifício pelo mesmo valor, pagaram ambos o mesmo imposto.

## **Considerações sobre o regime de IMT**

Em termos fiscais, a tributação do património foi sempre complexa e controversa. Além disso, exige que a legislação esteja sempre atualizada às constantes mutações do mercado imobiliário e às necessidades dos contribuintes. A ideia de reformar o atual sistema não é nova. Face às novas conjunturas sociais, aliadas à crise habitacional, cada vez mais se torna necessário voltar a discutir o assunto e considerar diferentes ideias ou propostas de tributar o património imobiliário.

Existem diversas propostas de alteração legislativa, mas é muito difícil haver consenso político. Volvidos mais de 20 anos após a última reforma da tributação do património, mais concretamente do IMT, pode-se equacionar da necessidade de reavaliar todo o percurso deste imposto desde a sua criação, manutenção e suas finalidades.

Dos vários impostos que incidem sobre o património, como já referido, o IMT encontra o seu suporte legal no CIMT aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro. É devido no momento em que se verifica o facto tributário de quaisquer transações de imóveis. Dentro daquelas situações que se encontram previstas no artigo 17.º do CIMT, o facto tributário mais comum são a transmissão de propriedade através da compra e venda, da permuta, do usufruto, da cedência de posição contratual, da entrega

de imóvel para realização de capital ou para cumprimento de prestações acessórias, no caso de entrada de capital numa sociedade.

Teoricamente, pode-se autonomizar a tributação do património em duas vertentes, pela tributação direta ou estática relativamente à posse e titularidade e pela tributação indireta ou dinâmica relativamente à transmissão onerosa dos imóveis.

A primeira tributação não apresentar grandes dificuldades e continuará a justificar-se sem qualquer dúvida, pelo princípio do benefício (IMI). A segunda já não é bem assim, justifica-se pela capacidade contributiva que por exemplo, o alienante no momento que obteve os proveitos com a venda do imóvel é nesse momento que se revela a sua capacidade contributiva para pagar imposto.

Desde a sua criação, o IMT sofreu adições de novas previsões, com o claro objetivo de alargar a base de incidência a um número maior de negócios jurídicos e também um esforço de reduzir o pagamento de taxas ao máximo. Estas pequenas e cirúrgicas alterações vieram trazer mais eficiência à AT na cobrança do IMT, trouxe maior equidade entre diversos negócios jurídicos de transmissão do património e, conseqüentemente, diminuiu a injustiça tributária.

O imposto sobre o património é, notoriamente, uma das principais receitas das autarquias locais. Anualmente, em média traduz-se no valor bastante expressivo de 1 698 milhões de euros<sup>20</sup>. Tendo esta receita tem vindo a crescer, ano após ano, segundo os dados oficiais fornecidos pela Lei de Execução Orçamental e pelas estatísticas do INE.

Levantadas todas estas questões que se consideram pertinentes, o atual regime de tributação do património ainda não nos deu solução. Avança-se então para o principal objeto de estudo e investigação: A confrontação do princípio da capacidade contributiva com o endividamento para cumprimento das obrigações tributárias para acesso a uma habitação digna.

---

<sup>20</sup><https://expresso.pt/economia/impostos/2023-02-06-Receita-do-IMT-bate-recorde-em-2022-e-supera-pela-primeira-vez-o-IMI-8afa6d5b>

## O princípio da capacidade contributiva

A fundamentação para a cobrança de impostos encontra-se vertida no n.º 1 do artigo 4.º da LGT. Os impostos são medidos com base no princípio da capacidade contributiva, através do rendimento ou da sua utilização e do património, ou seja, é avaliada capacidade de gastar do contribuinte (*ability to spend*).

Ainda a esse propósito, o Tribunal Constitucional veio clarificar o princípio e reforçar a sua interpretação dizendo que: “a tributação conforme com o princípio da capacidade contributiva implicará a existência e a manutenção de uma efetiva conexão entre a prestação tributária e o pressuposto económico selecionado para objeto do imposto.”<sup>21</sup>

O legislador fiscal é o órgão competente para definir a intensidade da carga tributária que terá em consideração a distribuição dos impostos de forma coerente e igual para todos os contribuintes, sob pena de violação do princípio da igualdade e o princípio da capacidade contributiva.

O princípio da igualdade tributária pressupõe o tratamento igual de situações iguais e o tratamento desigual de situações desiguais. O princípio da capacidade contributiva opera tanto como condição, ou pressuposto, quanto como critério ou parâmetro da tributação.

Mas não é bem assim. Existem justificação formal e material que o princípio base do sistema tributário possa ser violado sem pôr em causa a integridade de toda a estrutura do regime fiscal. Porém, essas exceções<sup>22</sup> de tratamento quando aplicadas a contribuintes com a mesma capacidade contributiva, carecem de fundamentação constitucional, como critério de comparação no âmbito da tributação extrafiscal<sup>23</sup>, atendendo sempre ao princípio da proporcionalidade e à proibição do excesso.

---

<sup>21</sup> Acórdão n.º 348/97 do Tribunal Constitucional

<sup>22</sup> Ponto 3, do processo n.º 14/2016-T do CAAD, de 22 de agosto 2019

<sup>23</sup> Baleeiro, Aliomar, Uma Introdução à Ciência das Finanças, 2010, pág. 873

## Impostos extraordinários e a violação da capacidade contributiva

Conforme o disposto na CRP, a razão para cobrança de imposto é a satisfação das necessidades financeiras do Estado. Em casos excepcionais como inflação ou crise financeira grave, o aumento de impostos ou a aplicação de um imposto extraordinário é um fundamento suficiente para justificar um aumento da carga fiscal. Mas estas razões, não são suficientes para justificar a violação do princípio da capacidade contributiva<sup>24</sup>.

Essa exceção, tal como todas as outras, dependem de um fundamento de peso como necessidade extrafiscal de fomento, a inflação ou imperiosas exigências de condução de políticas económicas do Estado, para que dirija concretamente à distribuição efetiva de riqueza, cumprindo o critério da igualdade tributária e distribuição de riqueza entre cidadãos. Estes são fundamento material e excepcional para justificar a violação da capacidade contributiva.

O princípio da capacidade contributiva é corolário do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da CRP<sup>25</sup>. O princípio constitucional da igualdade tributária, como expressão específica do princípio geral estruturante da igualdade consagrada na Constituição, encontra-se concretizado “*na generalidade e na uniformidade dos impostos. Generalidade quer dizer que todos os cidadãos estão adstritos ao pagamento de impostos (...); por seu turno, uniformidade quer dizer que a repartição dos impostos pelos cidadãos obedece ao mesmo critério idêntico para todos*”<sup>26</sup>.

O Professor Dr. Casalta Nabais, como já foi dito, explica que o princípio da capacidade contributiva “*...implica assim igual imposto para os que dispõem de igual capacidade contributiva (igualdade horizontal) e diferente imposto (em termos qualitativos ou quantitativos) para os que dispõem de diferente capacidade contributiva na proporção desta diferença (igualdade vertical)*”<sup>27</sup>.

O professor alemão Klaus Tipke vê no princípio da capacidade contributiva um princípio fundamental idóneo para concretizar a justiça material na tributação de

---

<sup>24</sup> Englisch, Joachim. Dividendenbesteuerung – Europa - fund verfassungsrechtliche Vorgaben im Vergleich der Körperschaftsteuersysteme Deutschlands und Spaniens. Köln: Otto Schmidt, 2005, pág. 135

<sup>25</sup> Acórdão n.º 779/21 do Tribunal Constitucional

<sup>26</sup> Ribeiro, Teixeira, Lições de Finanças Públicas, 5.ª edição, pág. 261

<sup>27</sup> Nabais, José Casalta, Direito Fiscal, 7.ª edição, 2012, pág. 155

impostos. O princípio da capacidade contributiva realiza a justiça fiscal, a igualdade entre contribuintes mediante a distribuição equitativa da carga tributária, e o que realmente importa na justiça fiscal como pressuposto do Estado de Direito é “*a justa distribuição da carga dos impostos entre os indivíduos é que caracteriza materialmente o Estado de Direito*”<sup>28</sup>.

Ainda sobre o mesmo assunto, o professor italiano Moschetti<sup>29</sup>, afirma que nem toda a manifestação de riqueza revela a capacidade contributiva do contribuinte, mas sim apenas a capacidade económica idónea para contribuir para as necessidades financeiras do Estado à luz da Constituição. Assim, o princípio da capacidade contributiva tem uma função social e redistributiva e não deve ser identificado simplesmente com a capacidade económica, mas sim qualificado pelo valor da solidariedade, um dever orientado e caracterizado pela prevalência do interesse coletivo. Moschetti também chegou à conclusão que a obrigatoriedade do contribuinte de pagar impostos é justificada pelo facto de que irão contribuir para a persecução de um interesse público. Tal carácter solidário dessa obrigatoriedade resulta não apenas das noções de progressividade e da capacidade contributiva, mas sim do próprio ordenamento jurídico que apresenta o dever de contribuir para um fim público. Deste modo, todos os impostos arrecadados pelo Estado têm como principal objetivo redistribuição da riqueza e fins económicos e sociais para a concretização do princípio da capacidade contributiva.

Em diversas Constituições<sup>30</sup> mundiais constam referências ao princípio da capacidade contributiva e todas convergem no sentido de satisfazer as necessidades financeiras dos

---

<sup>28</sup> Tipke, Klaus, *Die steuerrechtsordnung* (A ordenação jurídica tributária), Colónia, 1993, pág. 259

<sup>29</sup> Moschetti, Francesco. *El Principio de Capacidad Contributiva. Traducción, Estudio y Notas Gallego*, Juan M. Calero y Vásquez, Rafael Navas. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1980. pág. 277- 279

<sup>30</sup> Uckmar, Victor. *Princípios comuns de direito constitucional tributário*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, pág. 80-81, sobre capacidade contributiva em Constituições internacionais: Argentina (1946) “artigo 28 - A equidade e a proporcionalidade estão na base dos impostos e dos gastos públicos”; Bolívia (1967) “artigo 8, ‘d’ – contribuir em proporção a sua capacidade económica para a sustentação dos serviços públicos”; Bulgária (1947) “artigo 94 – Os encargos fiscais são subdivididos entre todos os cidadãos proporcionalmente às suas capacidades económicas”; Equador (1966/1967) “artigo 182 – Os impostos devem ser estabelecidos em proporção à capacidade económica do contribuinte”; Grécia (1951) – “artigo 3 – Os cidadãos gregos contribuem sem distinção aos encargos públicos, em proporção às suas possibilidades”; México (1917) – “artigo 31 – Os mexicanos são obrigados: [...] IV – a contribuir para as despesas públicas seja da Federação, seja do Estado e do Município onde residam em medida proporcional e equânime que será fixada pela lei”; Suíça (1981) – “artigo 41 - As pessoas jurídicas, qualquer que seja a sua forma, devem ser tributadas de acordo com a sua capacidade económica e de modo tanto quanto for possível igual”. Outras constituições além da referência às possibilidades económicas fazem referência à progressividade: Chile (1925) “artigo 10 – A constituição garante a todos os habitantes da República: (...) 9) a igual repartição dos impostos e taxas, em proporção à riqueza, ou segundo a progressividade fixada

Estados, sempre de acordo com a capacidade dos seus contribuintes de suportar os encargos e de uma forma equitativa.

Assim, o princípio da capacidade contributiva exprime e concretiza o princípio da igualdade fiscal ou tributária na sua vertente de uniformidade, o dever de todos pagarem impostos segundo o mesmo critério, preenchendo a capacidade contributiva o critério unitário da tributação, entendendo-se esse critério como sendo aquele em que a incidência e a repartição dos impostos fiscais deve fazer-se segundo a capacidade económica ou capacidade de gastar de cada um nós e não segundo o que cada um eventualmente receba em bens ou serviços públicos (critério do benefício).<sup>31</sup>

Não obstante o silêncio da nossa Constituição entende-se que, a maioria doutrina também, a capacidade contributiva continua a ser um critério basilar da CRP e consegue-se retirar esse princípio a partir da interpretação dos princípios estruturantes do sistema fiscal formulados nos artigos 103.º e 104.º da CRP.

Porém, o princípio da capacidade contributiva não dispensa o concurso de outros princípios constitucionais e terá de ser necessariamente compatibilizado com outros princípios com dignidade constitucional, como o princípio do Estado Social.<sup>32</sup>

Após revolução do 25 de abril de 1974 e surgimento de uma nova Constituição, foi criado o conceito de Estado Social para corrigir as desigualdades sociais e económicas originadas pelo capitalismo. E, para combater essas desigualdades, o Estado e suas instituições públicas tiveram que adotar medidas concretas para melhorar as condições de vida dos portugueses, como por exemplo a criação da Segurança Social, do Sistema Nacional de Saúde e adoção de políticas de apoio e acesso a uma habitação digna.

---

pela lei, e a igual repartição dos outros encargos públicos”; Jordânia (1952) “artigo 111 – o Governo, ao impor taxas, deve ater-se ao princípio de uma taxação progressiva respeitando a igualdade e a justiça social e não deve ultrapassar a capacidade de os sujeitos passivos pagarem e a necessidade de dinheiro do Estado”; Itália (1947) “artigo 53 – Todos devem concorrer para as despesas públicas em função da sua capacidade contributiva. O sistema tributário é informado por critérios da progressividade”; Síria (1950) “artigo 25 – as taxas são impostas mediante bases justas e progressivas que assegurem os princípios de igualdade e justiça social”; Espanha (1977) “artigo 31.1 – Todos contribuirão à cobertura das despesas públicas em função da sua capacidade económica mediante um sistema inspirado nos princípios da igualdade e progressividade que, em nenhum caso, terá efeitos confiscatórios”; Venezuela (1947) “artigo 282 – O regime nacional das entradas será organizado e funcionará sobre bases de justiça e igualdade tributária com o fito de atuar uma repartição de impostos e contribuições progressiva e proporcional à capacidade económica do contribuinte, a elevação do nível de vida e o poder aquisitivo dos consumidores e a proteção bem como o incremento da produção nacional

<sup>31</sup> Acórdão n.º 84/2003 do Tribunal Constitucional

<sup>32</sup> Acórdão n.º 711/2006 do Tribunal Constitucional

O direito de acesso à habitação está expressamente consagrado na Constituição e compete ao Estado criar e executar políticas adequadas às necessidades básicas de um cidadão, no caso em concreto, o acesso à habitação digna. A concretização desse direito fundamental é de extrema importância para que um cidadão se integre e estabeleça numa sociedade moderna.

Com já foi dito, a cobrança de impostos aos cidadãos visa satisfazer as necessidades financeiras do Estado e contribuir para o desenvolvimento do município e, a criação de mais e melhores condições à sua população. Mas a carga fiscal não se pode sobrepor ao direito fundamental de acesso a uma habitação digna e à melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos. O estado de direito social é composto por ambos e necessita do contributo da AT (enquanto representante do Estado na cobrança de receita) e do contribuinte pagador, sem os quais o Estado de Direito não sobreviverá.

Deste modo, é importante que haja uma maior proteção e valoração do princípio da capacidade contributiva, em conjugação com os interesses maiores do Estado e como pressuposto de arrecadação de impostos.

## **Capacidade contributiva, capacidade económica e a capacidade financeira**

A capacidade contributiva, a capacidade financeira e a capacidade económica são três conceitos distintos que estão relacionados e que se referem à aptidão dos contribuintes para suportar os encargos tributários. A capacidade contributiva e a capacidade financeira devem ser consideradas de forma conjunta na definição e na aplicação dos impostos de modo a garantir a justiça fiscal e a igualdade dos contribuintes perante o imposto.

A capacidade contributiva e a capacidade económica são conceitos que não se confundem pois, a capacidade contributiva refere-se à relação jurídica entre a AT e o contribuinte, enquanto a capacidade económica refere-se à situação económica do contribuinte, independentemente da sua vinculação ao poder tributário da AT.

No entanto, as duas expressões são sinónimas, pois ambas dizem respeito à dimensão económica vinculada à realização do fato oponível da relação jurídica tributária. A distinção entre capacidade contributiva, capacidade económica e capacidade financeira é

um tema que envolve aspetos jurídicos e económicos, relacionados com o princípio da justiça fiscal.

A capacidade contributiva é o princípio constitucional que determina que os impostos devem ser graduados de acordo com a capacidade económica dos contribuintes, ou seja, quem tem mais recursos, deve contribuir mais.

A capacidade económica é a real capacidade do contribuinte em pagar imposto de acordo com os recursos que tem disponíveis, ou seja, o contribuinte pode possuir recursos económicos superiores aos necessários para satisfazer as suas necessidades básicas.

A capacidade financeira depende de vários fatores, como o nível de rendimento, património, endividamento, poupanças, investimentos e os níveis de consumo do contribuinte. A capacidade financeira, como as outras capacidades anteriores, deve ser respeitada pelo sistema tributário de modo a garantir a justiça fiscal e a igualdade dos contribuintes perante o imposto.

## **Violação do princípio da capacidade contributiva**

Como já referido na Parte I, o princípio da capacidade contributiva está consagrado no n.º 1 do artigo 104.º da CRP. Este é um dos princípios constitucionais que orientam todo o sistema tributário português. E diz-nos que os impostos devem ser graduados segundo a capacidade económica dos contribuintes, de modo a garantir a justiça fiscal e a solidariedade social.

A violação do princípio da capacidade contributiva ocorre quando um imposto não respeita a capacidade económica real dos contribuintes, por excesso ou por defeito, ou seja, a capacidade de gastar do contribuinte é tido em conta pelo legislador fiscal.

Por exemplo, se um imposto tributa rendimentos que não foram efetivamente recebidos ou colocados à disposição dos contribuintes viola a capacidade contributiva, ou então se os rendimentos de contribuintes que revelarem uma capacidade económica superior à média e não forem tributados, viola a capacidade contributiva na concretização do princípio da justiça fiscal. Esses dois exemplos, aparecem com regularidade nos tribunais portugueses como casos de violação do princípio da capacidade contributiva.

A violação do princípio da capacidade contributiva pode ser invocada pelos interessados na impugnação de atos administrativos tributários, tanto por via da reclamação graciosa junto da AT, como por via judicial. Neste caso, os contribuintes podem alegar que o imposto aplicado viola o princípio da igualdade tributária previsto no n.º 1 do artigo 13.º da CRP, na vertente da capacidade contributiva.

Os tribunais portugueses analisaram diversos casos de alegada violação do princípio da capacidade contributiva. Por esse motivo este princípio tem sido exaustivamente estudado pela doutrina e por diversos Tribunais superiores. Neste momento, existem Acórdãos e jurisprudência consolidada sobre a violação da capacidade contributiva<sup>33</sup>. Como por exemplo, o mais recente Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 100 de 2022, proferido no processo n.º 925/21, 2.ª Secção<sup>34</sup>, em que foi relator o Juiz Conselheiro António José da Ascensão Ramos, o Tribunal declarou a inconstitucionalidade de uma norma do Código do IRS que permitia a tributação de rendimentos não percebidos/recebidos ou postos à disposição dos contribuintes, por violação do princípio da igualdade tributária, na vertente da capacidade contributiva.

Mas a discussão entre a doutrina e a jurisprudência não se tem revelado pacífica em relação à violação do princípio da capacidade contributiva. O princípio implica que os impostos devem ser graduados segundo a capacidade económica dos contribuintes, de modo a garantir a justiça e a equidade do sistema tributário. No entanto, não é fácil para a AT determinar a capacidade económica dos contribuintes e seguir as decisões dos Tribunais, sobretudo quando se trata de impostos indiretos ou impostos que incidem sobre manifestações de riqueza, porque nem todas as manifestações de riqueza refletem a disponibilidade de rendimento para pagar impostos.

Outro exemplo de violação desse princípio é o que resultava do n.º 12 do artigo 10.º do CIRS, na redação anterior à Lei n.º 15/2010, de 26 de julho, estabelecia que as mais-valias resultantes da alienação de participações sociais detidas por pessoas singulares estavam sujeitas a tributação quando o valor dos bens imóveis representasse, direta ou indiretamente, mais de 50% do ativo. Neste caso a norma foi considerada inconstitucional

---

<sup>33</sup> Acórdão n.º 303/2020 do Tribunal Constitucional, Acórdão n.º 488/2021 do Tribunal Constitucional. Acórdão proferido no processo n.º 385/13.9BEPRT pelo Tribunal Central Administrativo do Norte

<sup>34</sup> Acórdão n.º 100/2022 do Tribunal Constitucional

pelo Tribunal Constitucional<sup>35</sup>, por violar o princípio da igualdade previsto no artigo 13.º da CRP, ao tratar de forma diferente situações que são essencialmente iguais, sem uma justificação razoável. O Tribunal Constitucional entendeu que a norma em causa não tinha em conta a finalidade e a afetação dos bens imóveis detidos pela sociedade, nem a localização dos mesmos, criando uma discriminação arbitrária entre os contribuintes.

Outro exemplo de violação do princípio da capacidade contributiva decorria do n.º 2 do artigo 44.º do Código do IRS declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional, por estabelecer uma presunção legal inilidível que impedia o contribuinte de provar o valor real da transação, originando uma tributação excessiva e desproporcionada. Esta norma determinava que a definição do valor de realização de direitos reais sobre bens imóveis, prevalecem sempre, quando superiores, os valores por que os bens houverem sido considerados para efeitos de liquidação de IMT. Não havendo lugar a esta liquidação, os bens que devessem ser, ainda que o preço da transação tenha sido o declarado pelo contribuinte.

Estes são apenas alguns exemplos de situações em que o princípio da capacidade contributiva é violado por normas fiscais que não respeitam a realidade económica dos contribuintes. Por outro lado, existem situações em que o princípio da capacidade contributiva pode ser legalmente afastado por razões de praticabilidade, simplificação ou de política fiscal, desde que sejam observados os limites constitucionais e os princípios da proporcionalidade, igualdade e proteção da confiança. Ou seja, só em situações muito especiais e excecionais, como a despesa excessiva do Estado ou a impossibilidade de arrecadação de impostos que o princípio da capacidade contributiva pode ser afastado.

## **Endividamento dos jovens e famílias portuguesas**

Segundo os dados divulgados pelo Banco de Portugal<sup>36</sup>, o endividamento dos jovens e das famílias portuguesas tem vindo aumentar desde 2017. Esses indicadores agravaram-se com a pandemia Covid-19. Em agosto de 2023, pós-pandemia, o endividamento das

---

<sup>35</sup> Acórdão n.º 896/2021 do Tribunal Constitucional

<sup>36</sup> <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1975>

famílias portuguesas diminuiu ligeiramente 0,3 milhões de euros para 149,7 mil milhões de euros, em relação ao mês homólogo de 2022 (150 mil milhões de euros), o que representou 70 % do PIB no ano de 2023.

O endividamento das famílias portuguesas tem gerado muita discussão e preocupação nos últimos anos, principalmente pós-pandemia. Cerca de 80% do endividamento dos contribuintes é composto por crédito habitação. Em regra, o crédito habitação é de liquidação a longo prazo, que implica o pagamento de juros, impostos, comissões e amortizações ao longo de vários anos. Esses créditos são influenciados por taxas de juro, que determinam o custo do financiamento e o valor pago pelo imóvel no final do contrato.

Devido às recentes guerras, em 2023 as taxas de juro têm subido para valores muito elevados, o que tem dificultado o acesso ao crédito à habitação pelas famílias. Para agravar a situação, os valores dos imóveis têm aumentado significativamente, especialmente nas grandes cidades, o que tem elevado os valores dos empréstimos concedidos e o risco de endividamento.

O endividamento das famílias, simplesmente, é a situação em que as famílias têm dificuldade em cumprir os seus compromissos financeiros, pagamento de prestações do crédito habitação ou pagamento de despesas correntes. O que pode ter consequências graves, como a perda da habitação, penhoras, a insolvência pessoal e a exclusão social. O endividamento também pode ser causado por fatores, como o desemprego, a redução do rendimento, o aumento das taxas de juro, o aumento das despesas correntes, acumulação de créditos pessoais, a falta de planeamento financeiro, entre outros fatores.

Para evitar o endividamento dos jovens e das famílias portuguesas, é necessário que cada um faça uma gestão financeira responsável e consciente. As famílias devem também estar atentas aos sinais de endividamento, como atraso no pagamento das prestações, recurso a crédito para pagamento de dívidas ou de outros créditos.

O Estado tem um papel importante no apoio e prevenção do endividamento dos jovens e das famílias, antes que a situação se torne insustentável e irreversível. Devem ser adotadas medidas apoio e prevenção, para que essas pessoas não recorram ao crédito bancário, como meio mais fácil e célere de pagamento de dívidas pessoais, bancárias ou tributárias para a manutenção de uma necessidade básica, como a habitação.

Para o pagamento de impostos, o Estado criou linhas de crédito<sup>37</sup> específicos para possibilitar os jovens e famílias portuguesas de cumprir as suas obrigações tributárias, o que origina um maior endividamento. Estas linhas de crédito foram criadas especialmente para serem usadas como financiamento de pagamento de qualquer tipo de imposto como IRC, IVA, IMT, IMI, AIMI, Derrama ou imposto Selo, bem como para efetuar pagamentos de dívidas à Segurança Social dos particulares e empresas. Apesar da dificuldade das empresas em subsistir e se manter em funcionamento pós-pandemia (assegurando o posto de trabalho dos seus trabalhadores), o Estado não abdicou da sua receita fiscal e nem realizou qualquer alteração legislativa de isentar as empresas em dificuldade financeira.

A manutenção do posto de trabalho numa empresa é garantia essencial para satisfazer a necessidade básica de qualquer contribuinte de conseguir viver em sociedade. A inexistência do posto de trabalho torna impossível manter a posse ou propriedade de um imóvel. Ter uma habitação é um importante fator de inclusão na sociedade e do bem-estar social, cabendo ao Estado criar mecanismos legais de promover a inclusão e contribuir para a igualdade social.

## **Endividamento para pagamento de impostos: Caso IMT**

O arrendamento ou compra de um imóvel para habitação própria permanente é a concretização de um direito fundamental. Mas os processos de arrendamento ou compra não são tarefa fácil de concretizar, devido à especulação e escassez imobiliária.

A especulação e a escassez imobiliária contribuem para sobrevalorização dos imóveis para preços quase inacessíveis. Estes dois fatores, além do crédito habitação, criam um obstáculo de acesso aos imóveis e coloca-os fora do alcance da maioria dos jovens e famílias de classe média. O rendimento médio mensal desses grupos sociais varia entre €1420 e €2000, para um custo de renda ou prestação de crédito bancário entre os €800 e €1200 mensais. A conjugação desses fatores (rendimento e prestação) empurram a

---

<sup>37</sup> <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/governo-cria-linha-de-credito-para-financiar-pagamento-de-impostos>

população para fora do centro das cidades ou origina o afastamento geográfico dos centros empresariais que absorvem um grande número de trabalhadores. Esta situação cria verdadeiras cidades-dormitório em redor das grandes cidades (p.e. Lisboa e Porto), onde apenas conseguem residir a classe média alta e classe alta, com capacidade contributiva muito superior à da média nacional.

Conforme os últimos dados disponibilizados pelo INE<sup>38</sup>, o valor médio dos imóveis transacionados no 1º trimestre de 2023 aumentou 8,7% em termos homólogos, e apenas 2,6 % abaixo do valor verificado no trimestre anterior. Nesse período, as habitações usadas registaram uma taxa de variação dos preços de 9,7%, muito superior aos 5,7% das habitações novas.

A título de exemplo, analisando a oferta imobiliária<sup>39</sup>, em novembro de 2023, durante a crise habitacional, verificou-se que se encontrava em venda 12 360 imóveis em Lisboa, com valores entre 100 mil e 300 mil euros. Entre esses, existiam apenas dois imóveis com o valor até 100 mil euros, 364 imóveis com valores entre os 100 mil e 200 mil euros e 1466 imóveis com valores entre os 200 mil e 300 mil euros, e os restantes acima dos 300 mil euros. A maioria dos imóveis disponíveis nesse período e mercado específico eram de tipologia T0 e T1 e apenas cerca de 600 imóveis de tipologia T2. Esta pequena análise de mercado serviu para chegar à conclusão que pouco mais de dois imóveis estavam dentro dos limites mínimos para usufruir a isenção de pagamento do IMT, pois o limite mínimo de isenção de pagamento é para imóveis de valores inferior a 101 917 mil euros.

No ano 2023, o preço por metro quadrado de um imóvel situado no centro de Lisboa era superior às grandes cidades europeias, como as cidades de Roma e Bruxelas.<sup>40</sup> Entre janeiro e março de 2023, em Portugal continental, transacionaram-se 34 493 habitações correspondendo a uma redução homóloga de 20,8% relativa a 2022 (cerca de 41 667 imóveis). No trimestre de referência, o valor das habitações transacionadas totalizou 6,9 mil milhões de euros, menos 15,2% face a idêntico período de 2022, isto significa que o preço dos imóveis transacionados aumentou. As aquisições realizadas pelos jovens e famílias de classe média corresponderam a 29 280 unidades (84,9% do total), as quais perfizeram um total de 5,8 mil milhões de euros. É importante referir que foi registado

---

<sup>38</sup> Pelo índice de Preços da Habitação (IPHab)

<sup>39</sup> Análise e pesquisa realizada em novembro de 2023, no site Idealista, para a cidade de Lisboa

<sup>40</sup> <https://capasjornais.pt/Capa-Revista-Visao-dia-23-Feveiro-2023-66373.html>

um aumento, nesse mesmo período cerca de 7,2% de imóveis transacionados (2 492 unidades) por compradores com um domicílio fiscal de outros Estado-Membro ou de um país terceiro. Essa percentagem subiu para 12,7% até ao final do ano de 2023.

Este decréscimo de transações verificada no primeiro trimestre de 2023, comprovado pelo INE, demonstra uma desaceleração do mercado imobiliário no que respeita à aquisição de imóveis para habitação própria e permanente pelos jovens e famílias portuguesas de classe média.

Segundo os dados divulgados pelo Eurostat<sup>41</sup>, o rendimento médio anual dos contribuintes da União Europeia varia de país para país. O rendimento médio anual de um contribuinte que reside e trabalhe na Itália ou na Bélgica é cerca de €17 304 e de €22 695, respetivamente, e um contribuinte que trabalhe e resida em Portugal o rendimento médio anual é de €15 000.

Os rendimentos disparem entre contribuintes portugueses e restantes cidadãos europeus, são conhecidos pelos decisores políticos em Portugal e refletem a capacidade de gastar do cidadão residente<sup>42</sup> para comprar um imóvel ou aceder ao mercado de arrendamento. Este facto torna apenas acessível àqueles que têm um poder de gastar superior ou para cidadãos europeus com rendimentos elevados que pretendam investir no mercado imobiliário ou residir em Portugal.

Neste momento, o valor da prestação de um imóvel arrendado é mais elevado que a prestação de um crédito habitação, levando os jovens e famílias a optar pela compra em detrimento do arrendamento. O processo de arrendamento de um imóvel para habitação é difícil e burocrático tal como a compra, com a antecipação de duas ou mais rendas, prestação de caução, exigência de um ou mais fiadores e até comprovativo de vínculo da entidade patronal. Todas estas exigências e argumentos são válidos como garantia de cumprimento do pagamento de renda ao senhorio. Mas mesmo assim, com a quantidade de exigências e garantias, são escassos os imóveis disponíveis para arrendamento.

Os valores médios de arrendamento de um imóvel nas zonas periféricas das grandes cidades rondam os €800, subindo consideravelmente para mais de €1200 nos centros de Lisboa e Porto.

---

<sup>41</sup> <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230113-1>

<sup>42</sup> Cfr. Art.º 16.º do CIRS

O preço médio por m<sup>2</sup> dos imóveis das cidades periféricas é francamente inferior ao das grandes cidades, devido à pressão demográfica, à pressão dos investidores e à especulação imobiliária, mas esse paradigma tem vindo a alterar gradualmente. O desequilíbrio da balança de preços dos imóveis entre cidades tem vindo a diminuir, mesmo assim ainda é bastante difícil aos jovens e às famílias de classe média ter acesso a uma habitação digna nos grandes centros, quer pela via da compra ou do arrendamento.

As entidades bancárias apesar do apertado controlo das instituições europeias e restrições políticas nacionais, não abdicam das suas margens de lucro e não facilitam o acesso ao crédito habitação. Impõem enorme burocracia, inúmeras exigências e critérios que desincentivam os contribuintes de recorrer a um crédito bancário para compra de um imóvel para habitação própria.

As entidades bancárias cada vez menos concedem crédito habitação, e quando concedem, é por um valor muito inferior ao valor necessário para aquisição do imóvel. Atualmente os valores de referência, após avaliação realizada pelas próprias entidades aos imóveis, são muito inferiores aos valores praticados no mercado. Em regra, apenas é concedido 80% a 90% do valor da avaliação do imóvel.

Este facto origina outro entrave àqueles que não tem capital próprio disponível, o vulgar “pé-de-meia”, para cobrir os 10% ou 20% do valor em falta para aquisição do imóvel. Atendendo ao rendimento médio líquido de um jovem em Portugal, que não vai muito além dos €1420 brutos, ainda sujeito aos descontos legais, o que reduz consideravelmente o rendimento para um valor líquido de €1120 euros, tornando a possibilidade de viver num imóvel quase impossível.

A situação fica ainda mais complicada, pois além ter de suportar os 10% ou 20% em falta, é ainda confrontado com diversas despesas no ato da compra, como emolumentos da conservatória, comissões bancárias, avaliações, Imposto Selo, encargos, despesas do processo de aquisição e pagamento de IMT (gerado pelo facto tributário).

O peso dos impostos e comissões inerentes ao processo de compra dos imóveis inevitavelmente aumenta o custo dos mesmos no momento da sua aquisição. Assim, um contribuinte de poucos rendimentos adquirir um imóvel para habitação própria, a uma distância mínima razoável do local de trabalho ou dos grandes centros urbanos torna-se difícil, obrigando cada vez mais o cidadão a distanciar-se e a despende mais tempo e

dinheiro nas deslocações (casa-trabalho), em prejuízo da qualidade de vida e bem-estar social.

O pagamento dos impostos inerentes à aquisição é tão importante como o pagamento do próprio imóvel. O efeito translativo da propriedade do imóvel não ocorre se não for liquidado o IMT no ato da escritura, ou seja, a transferência do imóvel para outro proprietário não se efetiva no momento da escritura não for liquidado o imposto sobre essa transação.

Toda esta panóplia de despesas, encargos e peso dos impostos vai ser decisivo para a escolha e no momento da compra um imóvel. Segue a importância da idade do comprador, se for superior a 30 anos é fator de peso na atribuição das taxas juro, tornando ainda mais difícil o acesso ao crédito bancário. Das duas uma, ou compra um imóvel sem as mínimas condições, dimensões menores ou inadequado às suas necessidades ou fica a viver em casa dos pais por mais anos, até possuir condições financeiras favoráveis.

Em alternativa, contrata em simultâneo dois créditos (bancário e pessoal), um para pagamento do imóvel *per si* e outro para pagamento de todas as despesas e comissões inerentes ao processo do bancário, como o IMT, o Imposto Selo e emolumentos na conservatória e ainda compensar o valor em falta da avaliação bancária (percentagem de 10% a 20%) para completar o valor global do imóvel.

O preço médio dos imóveis praticado pelo mercado imobiliário nos grandes centros, manteve-se acima do valor nacional como nas sub-regiões do Algarve (€2199/m<sup>2</sup>), Área Metropolitana de Lisboa (€1956/m<sup>2</sup>), Região Autónoma da Madeira (€1506/m<sup>2</sup>) e Área Metropolitana do Porto (€1484/m<sup>2</sup>), ou seja, o preço total de um imóvel com 100 m<sup>2</sup> nestas regiões variam entre €148 mil e os €229 mil.

Considerando estes valores praticados no mercado e o rendimento líquido das famílias de classe média, muitos jovens que ambicionam ser independentes ou constituir família optam por adquirir imóveis com menor qualidade, menor dimensão ou até mesmo mais distantes dos grandes centros urbanos e suas famílias.

Não existindo outra alternativa, um cidadão com capacidade contributiva reduzida que trabalhe e resida em Portugal para melhorar a sua qualidade de vida e ter acesso à habitação terá de se endividar para cumprir uma obrigação tributária e todas as despesas inerentes do processo. Irá contrair um ou mais créditos de valor superior ao necessário, pelo período de 30 ou 40 anos, para liquidar a totalidade do preço do imóvel e as citadas

despesas e respetivos impostos. Dito de uma forma simples, o comprador do imóvel que opte por recorrer a crédito bancário para pagar o imóvel, despesas e impostos, durante anos e em cada prestação do seu crédito irá pagar uma pequena parte ou percentagem de despesas processuais e impostos, neste caso IMT e Imposto Selo.

No entanto, as entidades financeiras poderão facilitar alguns procedimentos, oferecer ou isentar algumas despesas no processo de avaliação e aquisição, mas esses valores são quase insignificantes em comparação com o valor a liquidar de IMT.

## **Incumprimento de obrigações tributárias**

O cumprimento das obrigações fiscais é um dever de todos os cidadãos e empresas. Contribui para o financiamento das despesas do Estado, para a justiça fiscal e a redistribuição de riqueza. O incumprimento ocorre quando o contribuinte não cumpre com as suas obrigações perante a AT, como pagar o imposto, declarar os seus rendimentos, emissão de faturas ou a guarda de documentos nos prazos legais.

As consequências do incumprimento das obrigações tributárias podem ser de natureza administrativa, civil ou penal, dependendo da gravidade e dolo da infração.

As consequências administrativas podem incluir o pagamento de coimas, juros e custas, a aplicação de sanções acessórias, como a perda de benefícios fiscais, a interdição do exercício de atividade ou cassação da licença, instauração de processos de execução fiscal e a instrução de processos judiciais.

As consequências civis podem incluir a responsabilidade civil por danos causados ao Estado ou a terceiros, a anulação ou a ineficácia de atos ou negócios jurídicos e a perda ou a restituição de vantagens indevidas.

Por fim, os atos praticados pelos contribuintes como a fraude fiscal, a evasão fiscal, a falsificação de documentos, a resistência à cobrança tributária ou a aplicação de multas, pode levar a responsabilidade penal.

O IMT deve ser pago pelo comprador no ato da escritura do imóvel, o seu incumprimento pode ter consequências negativas, tanto para o comprador como para o vendedor do imóvel, como multas e juros de mora, a impossibilidade de registar o imóvel

em nome do comprador, o que impede a sua transmissão efetiva e a sua proteção legal. A penhora de bens móveis ou imóveis, comprometendo o próprio património do comprador ou do vendedor, para o caso deste ter recebido o imóvel como pagamento de uma dívida. O imóvel é o objeto do negócio e gerador do facto tributário (além de outros bens penhoráveis) a título excecional e em último caso, passível de ser penhorado e executado para cumprimento dessa obrigação tributária (pagamento de IMT).

## **Despesa excessiva do Estado e a impossibilidade de arrecadação de impostos**

A despesa excessiva do Estado e a impossibilidade de arrecadação de impostos são dois problemas que afetam a sustentabilidade das finanças públicas e o crescimento económico de um país. Em regra, a despesa excessiva significa que o Estado gasta mais do que aquilo que arrecada, gerando défices orçamentais e aumentando a dívida pública.

A impossibilidade de arrecadação de impostos significa que o Estado não consegue cobrar os impostos devidos pelos contribuintes, seja por evasão, elisão ou ineficiência fiscal, reduzindo a receita e comprometendo a capacidade de financiar as suas despesas.

Estes dois problemas estão interligados, pois a despesa excessiva do Estado pode levar a um aumento da carga fiscal sobre os contribuintes, desincentivando a atividade económica e estimulando a fuga aos impostos. A impossibilidade de arrecadação de impostos pode levar à diminuição de receita do Estado, obrigando-o a cortar na despesa pública ou a recorrer ao endividamento, comprometendo a qualidade dos serviços públicos e a confiança dos agentes económicos.

Para estes problemas é necessário implementar medidas de consolidação orçamental que visem equilibrar as contas públicas, reduzindo a despesa e aumentando a receita do Estado, nomeadamente:

- Reduzir a despesa pública, eliminando gastos desnecessários, ineficientes ou excessivos e racionalizar a gestão dos recursos públicos, de forma a garantir uma melhor qualidade dos serviços prestados pelo Estado.
- Reformar o sistema fiscal, simplificando e harmonizando os impostos, alargando a base tributária, combatendo a fraude e a evasão fiscal promovendo a justiça e a

equidade fiscal, de forma a garantir uma maior eficácia e eficiência na arrecadação de impostos.

- Estimular o crescimento económico, promovendo a competitividade, a inovação, o investimento e o emprego, de forma a aumentar a riqueza e o rendimento dos contribuintes, e consequentemente, a receita do Estado.

Estas medidas devem ser implementadas de forma gradual, equilibrada e coordenada, tendo em conta o contexto económico e social de cada país, e respeitando os princípios da responsabilidade, da transparência e da sustentabilidade das finanças públicas.

No contexto económico, Portugal apresentou no ano de 2023 um excedente orçamental de 10 mil milhões, com ajuda do aumento da receita fiscal em 550 milhões de euros<sup>43</sup>. O excedente orçamental é o resultado positivo das contas públicas, ou seja, da diferença entre as receitas e as despesas do Estado. Isto significa que, o Estado Português arrecadou mais receita do que teve como despesa, reduziu a dívida pública abaixo do 100% do PIB. Com esse desempenho económico aumentou a credibilidade junto dos mercados financeiros (em novembro de 2023 a Moody's<sup>44</sup> subiu o rating da dívida pública em dois patamares, de Baa2 para A3, o melhor nível desde 2011).

Segundo os dados do INE, Portugal registou um excedente orçamental de 0,8% do Produto Interno Bruto (PIB) no primeiro semestre de 2023, o que representa uma melhoria expressiva face aos anos anteriores, marcados pela pandemia Covid-19. Este excedente orçamental foi alcançado graças ao aumento da receita fiscal, impulsionado pela recuperação da atividade económica e do mercado de trabalho, e à redução da despesa pública, nomeadamente, com o pagamento antecipado de dívidas das entidades públicas e pagamento antecipado de créditos e respetivos juros.

Para 2024 está previsto que o excedente orçamental se mantenha acima dos 0,2% do PIB, espera-se também que a economia portuguesa continue a crescer e que a dívida pública se mantenha abaixo dos 100% do PIB.

O excedente orçamental é um sinal de consolidação das finanças públicas e de cumprimento dos compromissos europeus, mas também implica desafios e escolhas

---

<sup>43</sup> <https://www.publico.pt/2024/01/31/economia/noticia/impostos-menos-investimento-explicam-tres-quartos-melhoria-saldo-orcamental-2078839>

<sup>44</sup> <https://www.moody.com/reports/ratings-assessments-reports>

políticas sobre a utilização dos recursos disponíveis. O excedente orçamental pode ser usado para reduzir mais a dívida pública, aumentar o investimento público, melhorar os serviços públicos, aliviar a carga fiscal ou para reforçar a proteção social, entre outras possibilidades. Estas opções devem ser ponderadas tendo em conta o equilíbrio entre a sustentabilidade das contas públicas, o crescimento económico e a coesão social.

Avaliando a situação socioeconómica nacional, surge a questão. O que fazer com esse excedente orçamental? O mesmo terá que servir para satisfazer as necessidades básicas da população. A necessidade mais básica e importante para o contribuinte é ter acesso à habitação e para isso é necessário que haja mais investimento e a diminuição da carga fiscal sobre o património imobiliário.

A carga fiscal em Portugal tem variado ao longo dos anos. Segundo os dados do Eurostat<sup>45</sup>, a carga fiscal em Portugal foi de 37,2% do PIB em 2018, enquanto a média da UE foi de 40,3%. A carga fiscal nacional é uma das mais elevadas em toda a Europa, este valor é o mais elevado desde que Eurostat reporta este tipo de dados (1995), sendo que o antigo recorde tinha sido fixado em 37,1% do PIB em 2013.

Em 2023, decorridos dez anos, a carga fiscal em Portugal voltou a subir para 38% do PIB, fixando-se acima da média da OCDE de 33,5% nesse ano.

A crise instalada pela falta de oferta habitacional, elevados juros bancários e especulação imobiliária pode ser revertida através de uma resposta forte e decisiva do Estado, investindo novamente na construção, em massa, de habitações sociais, com preços controlados e acessíveis para toda a população e contribuir para a redistribuição da riqueza gerada e promover da igualdade.

Os partidos políticos apresentaram ideias e soluções acerca do que se poderia fazer a esse excedente orçamental, complementado pelo fundos europeus do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) ainda em execução. As soluções apresentadas foram:

- Aproveitar para baixar a dívida pública, que é uma das mais elevadas da União Europeia e que torna o país mais vulnerável a crises externas;
- Credibilizar e reduzir os juros da dívida, que representam uma parte significativa da despesa pública e que podem diminuir se os investidores confiarem na capacidade de pagamento do país;

---

<sup>45</sup> <https://www.gee.gov.pt/pt/indicadores-diarios/ultimos-indicadores/29565-eurostat-carga-fiscal>

- Controlar a despesa primária, (a despesa excluindo os juros da dívida) que deve crescer de forma sustentável e compatível com o crescimento económico;
- Aumentar o investimento público, que é um dos mais baixos da União Europeia e que é essencial para melhorar a qualidade dos serviços públicos, das infraestruturas e da competitividade do país;
- Reforçar os serviços públicos, que têm sofrido com a falta de recursos humanos, materiais e financeiros, e que são fundamentais para garantir os direitos e a proteção social dos cidadãos, especialmente dos mais vulneráveis;
- Estimular a economia, que tem sido afetada pela crise sanitária e que precisa de medidas de apoio à recuperação e à transição digital e ecológica;
- Aliviar a carga fiscal, que é uma das mais elevadas da União Europeia e que penaliza o rendimento disponível das famílias e a competitividade das empresas.

Apenas uma dessas propostas se dirige ao investimento público na habitação. Tanto a crise habitacional, como a excessiva carga fiscal, são argumentos de peso para que se faça um correto uso do excedente orçamental e aplicação direcionada dos fundos comunitários para resolver questões cruciais e basilares do país: combater a especulação, controlar juros altos, reduzir a escassez habitacional e melhorar a qualidade de vida dos contribuintes que, com o seu esforço e sacrifício, viram os seus orçamentos familiares encolher, pois foi com o contributo de todos que se chegou ao excedente orçamental.

## **Conciliação entre o princípio da capacidade tributária e a redução de impostos**

A capacidade tributária é o princípio que determina que os impostos devem ser graduados de acordo com a capacidade económica dos contribuintes, ou seja, quem tem mais recursos deve contribuir mais. A redução de impostos, é uma medida que visa estimular o crescimento económico, a competitividade, o investimento e o consumo, mas que pode ter impactos negativos na arrecadação e na distribuição de riqueza.

Esta conciliação depende de uma reforma tributária que priorize a justiça fiscal, ou seja, que reequilibre a contribuição com impostos no país e que reforce a capacidade do

Estado de oferecer serviços públicos de qualidade para todos e reduzir a desigualdade. Para isso é necessário considerar os diferentes tipos de impostos existentes, os impostos diretos que incidem sobre a rendimento e património e os impostos indiretos que incidem sobre o consumo e a circulação de bens e serviços.

De modo geral, os impostos diretos são considerados mais progressivos, pois permitem uma maior personalização e graduação de acordo com a capacidade contributiva dos contribuintes. Já os impostos indiretos são considerados regressivos, pois oneram mais os contribuintes de menor rendimento, que gastam uma parcela maior dos seus recursos com consumo.

Uma das propostas para conciliar a capacidade tributária e a redução de impostos é a simplificação e unificação dos impostos indiretos em um único imposto sobre o IVA, que teria uma alíquota única e incidiria sobre todas as etapas da cadeia produtiva. Essa medida poderia reduzir a burocracia, a sonegação, a guerra fiscal e a cumulatividade dos impostos, além de aumentar a transparência e a eficiência do sistema tributário. No entanto, para evitar que essa medida aumente a regressividade dos impostos, é preciso que ela seja acompanhada de outras medidas, como a isenção ou a redução do IVA para produtos essenciais, a devolução parcial do imposto para famílias de baixo rendimento e a compensação financeira para o Estado e municípios que perderiam receita com a unificação.

Outra proposta para conciliar a capacidade tributária e a redução de impostos é a reforma dos impostos diretos, que poderia aumentar a progressividade e a equidade do sistema tributário. Algumas medidas possíveis são:

- a tributação de lucros e dividendos distribuídos pelas empresas;
- a criação de um imposto para empresas com lucros elevados;
- a revisão das isenções e benefícios fiscais concedidos a determinados setores e atividades;
- a instituição de um imposto sobre grandes fortunas.

Estas medidas poderiam aumentar a receita fiscal, reduzir a evasão e a elisão fiscal, redistribuir a riqueza e o património, financiar políticas públicas voltadas para o investimento, desenvolvimento social e económico.

A conciliação entre a capacidade tributária e a redução de impostos é um desafio que exige uma reforma tributária ampla e estrutural, que considere os princípios constitucionais, os interesses da sociedade e os objetivos do Estado. A reforma tributária deve buscar a simplificação, a racionalização, a transparência, a eficiência, a justiça e equidade fiscal do sistema tributário, de modo a garantir a arrecadação necessária para o cumprimento das funções estaduais e a distribuição equitativa do ónus fiscal entre os contribuintes.

## **Conciliação entre o acesso à habitação e redução de impostos**

O valor base de €101 917 para usufruir da isenção prevista no n.º 1 do artigo 17.º do CIMT fica aquém do que é necessário para diminuir a carga fiscal sobre o património. Este valor é muito abaixo dos valores praticados pelo mercado imobiliário na aquisição de imóveis para habitação própria permanente e também um fraco incentivo para investidores que pretendem inserir imóveis no mercado de arrendamento.

O preço dos imóveis em Portugal tem vindo a aumentar sucessivamente e no ano de 2022 aumentou cerca de 9,7%. Nesse ano, os imóveis para habitação própria permanente foram transacionados a um valor médio de €2 066/m<sup>2</sup>.

Em dezembro de 2023, nos centros urbanos onde se concentra a maioria da população nacional (Lisboa e Porto), foi onde se registaram os preços de venda de imóveis mais elevados cerca de €4 451/m<sup>2</sup> e €2 820/m<sup>2</sup>, respetivamente. Estes valores por m<sup>2</sup> são elevados e provocam a fuga para os subúrbios das cidades e das zonas empresariais.

Hoje é frequente encontrar imóveis de valor muito superior a 1 milhão de euros, quer nas grandes cidades, quer nas periferias. Ainda em 2023, também se registou um acréscimo de contribuintes<sup>46</sup> com uma capacidade contributiva acima da média nacional, considerando como novos “ricos” capazes de suportar o peso de impostos mais elevados.

A aplicação da taxa única de 7,5% às transações de imóveis de valores superiores a um milhão de euros é injusta, do ponto de vista de repartição de rendimentos, da

---

<sup>46</sup> <https://www.publico.pt/2023/08/15/economia/noticia/portugal-31-mil-novos-milionarios-ha-dois-anos-2060286>

redistribuição de riqueza e de contribuição para a igualdade dos cidadãos. Não querendo chegar a conclusões antecipadas, mas existem formas mais justas para se chegar ao mesmo resultado. Essa solução será concretizada na Parte V deste trabalho.

Os partidos políticos e agentes económicos têm debatido o tema da crise habitacional, na tentativa de chegar a um consenso que concilie a redução de impostos sobre os imóveis e a escassez da oferta. É um desafio difícil, pois existem diferentes perspetivas e propostas sobre como alcançar esse objetivo tendo em conta os interesses e as necessidades das famílias, dos proprietários, dos arrendatários, dos investidores e do próprio Estado.

Uma das medidas implementadas em 2023 para diminuir o encargo com habitação e aumentar o rendimento foi a possibilidade de os contribuintes com crédito à habitação optarem por uma redução da taxa de retenção na fonte de IRS<sup>47</sup> para fazer face ao aumento das prestações da casa devido à subida dos juros. No entanto, esta medida não implica uma diminuição do imposto a pagar, mas apenas um adiamento do mesmo, pois o acerto será feito no ano seguinte, no momento que a AT proceder à liquidação anual do IRS. Além disso, esta medida só se aplica aos contribuintes que trabalhem por conta de outrem e com vencimento mensal até €2 700 brutos.

Têm sido apresentadas outras medidas sobre a redução de impostos sobre o património e escassez imobiliária, nomeadamente:

- A simplificação e harmonização dos impostos sobre o património imobiliário, como o IMI, o IMT e o Adicional ao IMI, de forma a tornar o mercado do arrendamento mais atrativo e a promover a justiça e a equidade fiscal;
- A eliminação das comissões bancárias cobradas pela amortização antecipada dos créditos à habitação, de forma a incentivar os consumidores a reduzirem o seu endividamento e a libertarem rendimento para outras despesas;
- A limitação das atualizações das rendas, de forma a proteger os inquilinos dos aumentos excessivos;
- O reforço dos programas de apoio à habitação, como o Programa de Arrendamento Acessível, o Programa 1.º Direito e o Programa Casa Eficiente, de forma a aumentar a oferta de habitação a preços acessíveis e a melhorar a qualidade e a eficiência energética do parque habitacional.

---

<sup>47</sup> Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2024

Presentemente, face à crise habitacional, todas estas medidas estão a ser cuidadosamente analisadas tendo em conta o seu impacte económico, social e ambiental, bem como a sua sustentabilidade e compatibilidade com as regras orçamentais do Estado e das autarquias locais, também com os compromissos assumidos com a União Europeia.

## **Medidas singulares de redução de impostos**

O poder tributário das autarquias locais está consagrado no n.º 4 do artigo 238.º da CRP e estabelece que “*as autarquias podem dispor de poderes tributários, nos casos e termos previstos na lei*”. O poder tributário atribuído às autarquias locais consiste num conjunto de competências que lhes permite criar, modificar, arrecadar e gerir os tributos que lhes são atribuídos por lei.

Os poderes tributários das autarquias locais são:

- A fixação das taxas dos impostos municipais sobre o património (IMI e IMT), bem como o direito à respetiva receita;
- A fixação da taxa da derrama sobre o lucro tributável das pessoas coletivas, bem como o direito à respetiva receita;
- O imposto municipal sobre veículos, as taxas municipais e as participações em impostos do Estado;
- O desagravamento do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), mediante a participação variável nas receitas deste imposto;
- A liquidação e cobrança dos impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito;
- A cobrança coerciva dos impostos e outros tributos a cuja receita tenham direito;
- A concessão de isenções e benefícios fiscais, nos termos da lei.

As autarquias locais podem ainda criar taxas pela utilização de bens do domínio público ou pela prestação de serviços públicos, desde que respeitem os princípios da legalidade, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça e da não discriminação. No

entanto, as autarquias locais não podem criar impostos, pois essa matéria é de reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo.

A lei que regula o regime financeiro das autarquias locais<sup>48</sup>, permite às autarquias locais gerir os seus recursos financeiros de forma a satisfazer as necessidades e as expectativas dos seus cidadãos, bem como contribuir para o desenvolvimento local e regional, tais como elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais. Elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação de contas, gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto, liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas, ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas e por fim aceder ao crédito bancário, nas situações previstas na lei.

Todo este poder e autonomia das autarquias locais permite ter a liberdade de tomar medidas sobre as suas próprias receitas fiscais, adaptá-las às necessidades da sua população e fazer face à crise habitacional existente em cada município.

Olhando para o caso dos municípios de Setúbal e de Vila Real. As respetivas Assembleias Municipais aprovaram a isenção do IMT para aquisições de imóveis para habitação até €200 mil e €250 mil, respetivamente, por jovens até aos 35 anos de idade. Ainda em Setúbal, para jovens com a mesma idade, a redução de IMI se o imóvel adquirido for de valor inferior a €200 mil. E como isentivo ao investimento e requalificação urbana, este município manteve a majoração da taxa de IMI em 200% para imóveis em ruína.

Estes dois exemplos demonstram que é possível existir uma política habitacional ativa, inclusiva e eficaz, por forma a incentivar a fixação dos jovens e apoiar as famílias de classe média dos municípios, reduzindo ou eliminando os impostos dos contribuintes, sem comprometer a sua estabilidade financeira.

---

<sup>48</sup> Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto

## Interesse do contribuinte Vs Interesse do Estado

Até ao início da idade média, os impostos eram cobrados à população numa situação de “domínio fiscal” por parte da monarquia, mas no início do século XVIII esse paradigma veio alterar e verificou-se uma necessidade de justificação fiscal para a cobrança de impostos. Essa justificação foi dada pela satisfação dos encargos financeiros do Estado e esse justificado interesse deixou de lado a arbitrariedade existente até então.

Mais tarde, os direitos à liberdade e de propriedade vieram afirmar-se na esfera do contribuinte, como direitos tutelados e protegidos pela ordem jurídica. Estes dois interesses opostos e ambos juridicamente justificados e tutelados, deram origem às linhas gerais dos sistemas tributários contemporâneos e também ao princípio da capacidade contributiva. A partir dessa estrutura base e a conciliação desses dois interesses, os impostos começaram a ser pensados e criados de uma forma diferente, atendendo ao que se chama de “mínimo existencial”<sup>49</sup>. Este conceito define o valor mínimo abaixo do qual o contribuinte não tem capacidade contributiva para suportar o imposto.

Resumidamente, o interesse do contribuinte e do Estado são opostos e ambos tutelados, por um lado o contribuinte não deve ser tributado acima da sua capacidade contributiva e, por outro, o Estado deve tributar todas as manifestações de riqueza acima da sua capacidade contributiva, satisfazendo as suas necessidades financeiras, na prossecução do bem comum e redistribuição de riqueza.

## Redução de impostos em Portugal

A eliminação *tout cour* de qualquer imposto em Portugal é uma tarefa difícil, mas não impossível, sua modificação ou substituição do imposto por outro mais justo e eficaz, já se mostra possível hoje em dia. A redução dos impostos é um tema complexo e controverso, que envolve diversas variantes. É difícil chegar um consenso ou a uma

---

<sup>49</sup> Conceito teorizado por John Locke e Jean-Jacques Rousseau

solução perfeita para criar ou eliminar um imposto, mas existem algumas medidas que podem ser consideradas para tornar o sistema fiscal mais justo, eficiente e sustentável:

- Reformar o sistema de tributação do rendimento. A tributação do rendimento incide sobre os ganhos ou lucros obtidos pelas pessoas e as empresas. O atual sistema é pouco progressivo, não tem em conta a capacidade contributiva de cada contribuinte, é muito burocrático, exige muitos custos administrativos e de cumprimento. A reforma deste sistema poderia simplificar regras, eliminar as isenções e benefícios fiscais que favorecem apenas alguns grupos de contribuintes em detrimento de outros, criar novas alíquotas para os mais ricos, criar alíquotas para os lucros e dividendos que possuem uma tributação baixa da média europeia;
- Reformar o sistema de tributação sobre o consumo. A tributação do consumo incide diretamente sobre os produtos, serviços ou bens consumidos pelo contribuinte. Esse sistema é considerado muito complexo e regressivo, ou seja, onera a classe mais pobre, que gastam uma maior parte do seu rendimento mensal com consumo. Uma reforma poderia simplificar as taxas, eliminar as isenções e benefícios fiscais que favorecem alguns setores em detrimento de outros, e propor a criação de um IVA social para reduzir a taxa dos bens e serviços essenciais;
- Reformar o sistema de tributação sobre o património. A tributação do património é um tema bastante controverso nos dias que correm. É um imposto que incide sobre os bens imóveis e outros bens. Este sistema é considerado ineficaz e injusto, pois permite a sonegação e a subdeclaração dos valores dos bens e não cumpre a sua função social e ambiental. Uma reforma poderia atualizar os valores venais dos imóveis, aumentar as alíquotas e a progressividade do imposto, e criar um imposto sobre as grandes fortunas, que incidiria sobre o património das pessoas que possuem grandes riquezas;
- Reforçar o combate à fraude e à evasão fiscal. A fraude e a evasão fiscal são um dos maiores problemas enfrentados pelos sucessivos governos. As práticas ilegais e a fuga ao pagamento de impostos representam uma perda significativa de receita para o Estado e uma distorção da concorrência e da equidade fiscal. Um reforço legislativo poderia aumentar o mecanismo de fiscalização e cobrança de imposto,

a melhoria da cooperação internacional e a aplicação de sanções mais severas para os infratores;

- Promover a transparência e a participação na gestão dos recursos públicos de bens e serviços oferecidos pelo Estado à sociedade em troca dos impostos. Essa gestão é muitas vezes criticada por ser ineficiente, corrupta e desalinhada com as prioridades e as necessidades da população. Uma promoção poderia envolver o aumento da divulgação e do controlo das receitas e despesas públicas, a melhoria da qualidade e da avaliação das políticas públicas e a criação de espaços de diálogo e de consulta com os cidadãos e dos agentes económicos.

Essas são apenas algumas soluções que podem contribuir para a redução dos impostos em Portugal, mas existem outras possibilidades e desafios. O importante é que o debate sobre a reforma fiscal seja amplo, participativo e transparente e que leve em conta os princípios da justiça, da eficiência, da sustentabilidade fiscal e sem nunca esquecer a capacidade contributiva da sua população.

## **Risco de manipulação do mercado imobiliário**

Com o fim da atribuição de novos licenciamentos para o alojamento local e de atribuição de novos estatutos a Residentes Não Habituais (RNH) o Governo pode estar deliberadamente a manipular o mercado imobiliário e destruir a sustentabilidade da procura, na tentativa de fazer baixar os preços dos imóveis. Estas novas medidas adotadas estão a revelar-se erradas e destruidoras da procura. O problema não está do lado da procura, mas sim do lado da oferta, porque o mercado imobiliário assenta em investimentos a longo prazo do Estado ou de investidores. A falta de investimento público ou privado na construção diminui a oferta do parque habitacional, gera escassez de habitações disponíveis para arrendar ou comprar.

O fim do IMT pode beneficiar os especuladores imobiliários, pois reduziria a carga fiscal sobre as transações e aumentaria a liquidez do mercado. Para esses, mais concretamente os bancos, agentes imobiliários, fundos imobiliários ou investidores

particulares, o IMT deveria ser substituído por um imposto sobre as mais-valias imobiliárias, que incidiria sobre o lucro obtido com a venda do imóvel e não sobre o seu valor. Ou em alternativa, criar no regime de tributação do património uma cláusula de salvaguarda de proteção e de isenção total de IMT apenas para os compradores particulares, sem limite de idade e sem fins lucrativos.

Existe risco de manipulação do mercado imobiliário através da especulação. O atual regime permite os especuladores influenciar de forma concertada os preços dos imóveis, com o propósito de obter mais lucro. Essa prática existe e não é crime, porque não é possível impedir um investidor investir no mercado imobiliário visando o lucro. Mas esse facto pode afetar a estabilidade financeira, a concorrência, a equidade e o bem-estar social. Existem várias formas de manipulação do mercado imobiliário:

- A especulação imobiliária, que consiste em comprar e vender imóveis com base na expectativa de valorização futura, sem considerar o seu valor real ou a sua função social. Essa prática pode gerar bolhas imobiliárias, que são situações em que os preços dos imóveis sobem muito acima do seu valor justo, criando um risco de colapso repentino e de perdas para os investidores e os credores;
- A cartelização imobiliária, que consiste em formar acordos entre agentes do setor para fixar preços, limitar a oferta ou dividir o mercado, com o intuito de eliminar ou reduzir a concorrência e aumentar os lucros. Essa prática pode lesar os compradores que pagam mais caro pelos imóveis e os empresários têm menos incentivos para construir, inovar e melhorar a qualidade dos imóveis.

Para prevenir e combater a manipulação do mercado imobiliário, é necessário um conjunto de medidas legais, regulatórias e fiscais, que envolvam os diversos atores do setor: governos, reguladores, supervisores, tribunais, profissionais, consumidores e a sociedade civil. Algumas dessas medidas são:

- Estabelecer normas claras e transparentes para a avaliação, a transação e a tributação dos imóveis e fiscalizar o seu cumprimento;
- Monitorizar e divulgar os indicadores do mercado imobiliário, como os preços, as rendas, as vendas, as construções, os créditos, as dívidas, as execuções, entre outros;

- Reforçar os mecanismos de supervisão e de controlo de risco das instituições financeiras que atuam no setor imobiliário e aplicar sanções adequadas em caso de infração;
- Promover a concorrência leal e a livre iniciativa no setor imobiliário e coibir as práticas abusivas, anticoncorrenciais ou ilícitas;
- Proteger os direitos e os interesses dos compradores e dos investidores do setor imobiliário e garantir o acesso à informação, à justiça e à reparação;
- Educar e sensibilizar os agentes do setor imobiliário para os princípios da ética, da responsabilidade e da sustentabilidade e estimular as boas práticas e a autoregulação.

## Conclusões

O IMT é um imposto que tem gerado problemas e críticas ao longo dos anos, tanto por parte dos contribuintes, como dos profissionais do setor imobiliário, nomeadamente:

- O IMT é um imposto que afeta a mobilidade residencial, pois desincentiva a compra e venda de imóveis, especialmente em zonas de maior procura e valorização imobiliária;
- O IMT representa um custo adicional e significativo para os adquirentes de imóveis, que muitas vezes não dispõem de meios financeiros suficientes para o suportar;
- O IMT é um imposto que não acompanha a realidade do mercado imobiliário, pois é calculado com base no VPT dos imóveis, que muitas vezes está desatualizado e não reflete o seu valor de mercado. O VPT é determinado por uma fórmula que leva em conta fatores como a área, a localização, a qualidade, a idade e a afetação do imóvel, mas que nem sempre corresponde ao seu valor real. Além disso, o VPT é revisto apenas de três em três anos, o que pode gerar distorções e injustiças na tributação dos imóveis;
- O IMT é um imposto que não é transparente nem uniforme, pois as taxas variam consoante o tipo de prédio, a sua localização, a sua finalidade e o estatuto do

- adquirente. Existem diferentes escalões e isenções de IMT, que podem gerar confusão e dificuldade na sua aplicação e fiscalização;
- O IMT é um imposto que depende da autonomia dos municípios, que podem definir as suas próprias taxas dentro de certos limites, o que pode criar desigualdades e concorrência fiscal entre as diferentes regiões do país;
  - O IMT é um imposto que não é eficiente nem equitativo, pois não cumpre os princípios da capacidade contributiva, da neutralidade e da progressividade;
  - O IMT não leva em conta a situação económica e social dos contribuintes, nem o seu nível de endividamento, o que pode comprometer a sua capacidade de pagamento e a sua sustentabilidade financeira;
  - O IMT não é neutro, pois interfere nas decisões dos agentes económicos, podendo afetar a dinâmica e a competitividade do setor imobiliário;
  - O IMT não tem uma progressividade eficaz ou tem uma progressividade limitada, pois não tributa de forma proporcional os rendimentos e o património dos contribuintes, podendo gerar situações de dupla tributação e de injustiça fiscal.

O princípio da capacidade contributiva é um princípio jurídico que visa garantir a justiça fiscal e a igualdade dos contribuintes perante o Estado. Esse princípio determina que o ónus do tributo seja distribuído de acordo com a capacidade económica de cada sujeito, evitando que a tributação seja excessiva ou insuficiente e que afete a sua condição “mínima existencial”. A violação da capacidade contributiva ocorre quando o Estado, ao criar ou alterar tributos, não respeita os limites e os critérios da capacidade económica dos contribuintes, gerando situações de confisco, desigualdade, arbitrariedade ou de ineficiência. A violação da capacidade contributiva pode ser verificada tanto na fase de elaboração das normas tributárias, como na sua aplicação e fiscalização.

A redução de impostos sobre o património tem como objetivo estimular a atividade económica, aumentar a competitividade, incentivar o investimento, o consumo e a poupança, aliviar a carga fiscal sobre os contribuintes (especialmente de menor rendimento), promover a justiça e a equidade social.

No entanto, a redução de impostos pode ter consequências negativas e ir contra os interesses do Estado, nomeadamente a diminuição da receita pública, o aumento do défice

e da dívida pública, a redução da capacidade de financiamento dos serviços públicos, a deterioração da qualidade e da eficiência das políticas públicas, a perda de progressividade e de redistribuição do sistema fiscal e o agravamento das desigualdades e da pobreza. A redução de impostos implica uma avaliação cuidadosa dos seus efeitos e dos seus beneficiários, bem como uma ponderação entre os custos e os benefícios para o Estado e para a sociedade. Deve ser feita de forma seletiva, equilibrada e sustentável, tendo em conta as necessidades e as prioridades do país, o contexto económico e social e os princípios da responsabilidade, da transparência e da solidariedade.

Por um lado, o Estado tem um papel importante e legítimo na regulação e intervenção no mercado imobiliário, visando garantir o direito à habitação, a coesão territorial, a sustentabilidade ambiental e a justiça fiscal. Neste sentido, o Estado pode adotar medidas como a criação de programas de apoio à habitação social, a promoção da reabilitação urbana, a definição de impostos e incentivos fiscais, a fiscalização das transações imobiliárias e a prevenção de fraudes e especulação.

Por outro lado, a crítica que o Estado manipula e distorce o mercado imobiliário, prejudicando os interesses dos proprietários, dos arrendatários, dos investidores e dos compradores. As medidas que levam a estas críticas são: adoção de medidas de imposição de restrições e limitações à propriedade privada, a intervenção excessiva e arbitrária na formação dos preços, criação de burocracia e insegurança jurídica, concessão de benefícios e privilégios a certos grupos ou entidades, gestão ineficiente e desigual do património público.

## PARTE IV

# DIREITO COMPARADO SOBRE TRIBUTAÇÃO DE IMÓVEIS, RELATÓRIO DA OCDE, MEDIDAS DE APOIO, CRÉDITO PARA ACESSO À HABITAÇÃO

## Tributação de imóveis em contexto europeu

Na Europa tributação do património é influenciada por legislação específica. O TFUE e as políticas da União Europeia (UE) visam promover a integração, a coesão, a competitividade e a sustentabilidade do espaço europeu. A UE tem competências para harmonizar as regras fiscais dos Estados-Membros para evitar a dupla tributação, para combater a fraude e a evasão fiscal, para apoiar os projetos de interesse comum, para proteger e valorizar o património. A UE tem instrumentos para monitorizar, avaliar e recomendar as políticas fiscais dos Estados-Membros, nomeadamente o Pacto de Estabilidade e Crescimento, o Semestre Europeu e o Plano de Recuperação e Resiliência.

A tributação dos imóveis tem suscitado a vários debates, sobre a adequação dos impostos à realidade do mercado imobiliário, a equidade e a eficiência da tributação, o impacto dos impostos no crescimento económico e na coesão social, a articulação entre os níveis de governo, a cooperação e a concorrência entre os Estados-Membros, a preservação e a reabilitação do património cultural. A tributação do património imobiliário é um assunto que requer uma análise multidisciplinar e uma participação ativa dos contribuintes, dos agentes económicos, dos governantes e das instituições europeias.

No caso em análise, o IMT é visto como uma forma de arrecadar receita para as autarquias locais, de redistribuir o rendimento, de promover o desenvolvimento socioeconómico, de preservar e valorizar o património cultural. No entanto, do ponto de vista europeu, o IMT também pode ser visto como uma forma de restringir as liberdades económicas fundamentais, como a liberdade de estabelecimento, a liberdade de circulação de capitais, a liberdade de concorrência.

Estas liberdades são garantias dadas pelo Direito da União Europeia e visam promover a integração, coesão, competitividade e sustentabilidade do espaço europeu. O IMT pode originar algumas restrições, nomeadamente:

- Desincentiva a aquisição de imóveis por parte de residentes ou de não residentes, especialmente se as taxas forem elevadas ou se houver discriminação em função da nacionalidade ou da residência. Isso pode afetar a liberdade de estabelecimento. Essa liberdade consiste no direito de se instalar e de exercer uma atividade económica em qualquer Estado-Membro da UE, sem ser sujeito a tratamento menos favorável do que os nacionais desse Estado;
- Dificulta a mobilidade de capitais entre Estados-Membros da UE ou de países terceiros, especialmente se houver diferenças significativas nas taxas ou nas isenções. Isso pode afetar a liberdade de circulação de capitais, que consiste no direito de realizar operações financeiras transfronteiriças, como investimentos, empréstimos, doações, etc., sem ser sujeito a restrições ou obstáculos injustificados;
- Distorce a concorrência no mercado imobiliário, especialmente se houver benefícios fiscais seletivos ou arbitrários, que favoreçam certos tipos de imóveis, de adquirentes ou de operações. Isso pode afetar a liberdade de concorrência dos agentes económicos de ter as mesmas oportunidades e condições, oferecer e adquirir bens e serviços sem ser sujeitos a práticas desleais ou abusivas.

Estas são algumas das possíveis restrições que o IMT pode originar. No entanto, é importante salientar que nem todas as restrições são ilegais ou ilegítimas, pois há casos em que elas podem ser justificadas por razões de interesse geral, como a proteção do ambiente, da saúde pública, da segurança nacional, da coesão social. Nesses casos, as restrições devem ser proporcionais, necessárias e adequadas aos objetivos pretendidos, e não devem constituir uma discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada.

Portanto, a cobrança do IMT em Portugal pode eventualmente restringir as liberdades económicas fundamentais e depende sempre de uma análise exaustiva, estudo caso a caso, tendo em conta os aspetos jurídicos, económicos e sociais envolvidos.

O Direito da União Europeia dispõe de um conjunto de liberdades e garantias a todos cidadãos dos Estados-Membros. As liberdades económicas fundamentais da UE estão previstas no TFUE; A livre circulação de pessoas está prevista no artigo 45.º do TFUE; O direito de estabelecimento no artigo 49.º do TFUE; A livre circulação de capitais e pagamentos nos artigos 63.º a 66.º do TFUE. Estas liberdades pertencem ao grupo da tributação direta das liberdades económicas fundamentais da União.

Mas nenhuma destas disposições faz referência expressa à tributação direta, apenas os artigos 110.º a 113.º do TFUE fazem referência à tributação indireta. No entanto, é importante relembrar, resumidamente, a diferença entre impostos diretos e impostos indiretos. Os impostos diretos incidem diretamente sobre o rendimento, quer das pessoas singulares, quer das pessoas coletivas, nomeadamente o IRS e o IRC. Os impostos indiretos são aqueles que incidem sobre o consumo ou a despesa, como o ISV, IVA, ISP, IMI e o IMT.

Existem outras diferenças que distinguem estes dois tipos de impostos. Os impostos diretos são progressivos na maior parte dos países europeus e os impostos indiretos não costumam sê-lo. A taxa de imposto incide sobre o preço de um determinado produto ou serviço, não tendo em conta o nível de capacidade contributiva de quem o vai adquirir, nem o valor da aquisição.

A livre circulação de pessoas, prevista no artigo 45.º do TFUE, compreende a livre circulação de trabalhadores dependentes e o direito de estabelecimento profissionais independentes, pessoas singulares e coletivas. Compreende ainda a igualdade de tratamento no acesso a emprego e remuneração entre os trabalhadores emigrantes e os do Estado-Membro de acolhimento. Confere ainda o direito de circulação, exercer uma atividade e residência em qualquer Estado-Membro, aumentando o fluxo da procura por imóveis para habitação.

O direito de estabelecimento, previsto no artigo 49.º do TFUE, compreende a liberdade de circulação e estabelecimento dos agentes económicos (agências e sucursais sem personalidade jurídica e as filiais com personalidade jurídica), entre qualquer Estado-Membro desde que seja um estabelecimento duradouro no tempo. Confere ainda o direito de transferência de sede da empresa entre Estados-Membros e desenvolver a sua atividade em Estado diferente. Este direito permite aumentar as receitas fiscais do Estado de destino. Os Estados-Membros têm a liberdade de adotar programas de incentivos de

atração de empresas para os seus territórios e criar emprego e com isso gerar mais impostos e aumentar o seu PIB<sup>50</sup>.

A livre circulação de capitais e pagamentos previsto, nos artigos 63.º a 66.º do TFUE, permite que o capital seja investido de forma eficiente e eficaz. Esta liberdade permite que haja mais investimentos, porque faz circular com mais facilidade o produto das transações (lucro) entre vários países da União. No entanto, podem existir obstáculos à livre circulação de capitais e à realização de pagamentos, entre os Estados-Membros, como entre os Estados-Membros e países terceiros não pertencentes à União, nomeadamente<sup>51</sup>:

1. As restrições impostas por alguns Estados-Membros à aquisição de propriedade ou participação em empresas de não residentes, com o fundamento de perigo para a segurança nacional, ordem pública ou interesse público;
2. Medidas discriminatórias ou desproporcionais aplicadas por alguns Estados-Membros em matéria de tributação dos rendimentos do capital, que podem desencorajar os investidores estrangeiros ou criar uma dupla tributação;
3. Barreiras administrativas ou burocráticas que dificultam o acesso aos mercados financeiros ou aos serviços bancários, tais como a exigência de autorizações prévias, a falta de reconhecimento mútuo das qualificações profissionais ou a ausência de cooperação entre as autoridades competentes;
4. Divergências regulamentares ou prudenciais entre os Estados-Membros ou entre a União Europeia e os países terceiros, que podem criar distorções da concorrência, riscos sistémicos ou obstáculos à integração financeira;
5. As sanções ou medidas restritivas impostas pela União Europeia ou pelos Estados-Membros a determinados países terceiros, entidades ou indivíduos, por motivos de política externa, segurança ou direitos humanos.

O artigo 65.º do TFUE permite que os Estados-Membros adotem legislação fiscal adequada e específica, nomeadamente para a transmissão de património imóvel. Em

---

<sup>50</sup> Tal como aconteceu com os investimentos da Autoeuropa e Porto de Sines

<sup>51</sup> Cfr. Ficha técnica sobre a União Europeia, Livre Circulação de Capitais, 2017

Portugal, o investidor imobiliário terá que lidar com burocracia e uma carga fiscal mais pesada, em comparação com os restantes Estados-Membros. O investidor terá de ponderar se compensa financeiramente investir o seu capital na aquisição de imóveis e de os rentabilizar em Portugal.

Cada Estado-Membro terá o cuidado de não criar restrições ao Direito da União Europeia. Na necessidade de criar restrições<sup>52</sup>, terá que realizar uma avaliação prévia e ponderada dos prós e contras em cada situação, fundamentar essa restrição de acordo com o TFUE do mercado único da União.

O peso dos impostos indiretos em Portugal é superior ao que se verifica, em média, na restante União Europeia, os impostos indiretos<sup>53</sup> representam 43,7% do total de impostos arrecadados que no restante espaço europeu de apenas 34,2%. A excessiva carga fiscal de Portugal pode trazer alguns constrangimentos e limitações dos direitos fundamentais da União.

Compete ao Estado tomar medidas concretas e necessárias para adaptar o sistema de tributação do património às novas realidades económicas e financeiras do país, permitir a renovação do parque imobiliário, aumentar o nível e a qualidade da oferta, aliviando a carga fiscal (IMT) sobre os imóveis. Essas medidas vão baixar o custo da transação, tornando os preços mais acessíveis para os jovens e famílias de classe média, e ao mesmo, tempo manter o negócio lucrativo para os investidores nacionais e estrangeiros.

Medidas tão necessárias quanto aquelas que, foram adotadas por exemplo pelo Governo espanhol, no início de 2023, com agravamento da crise imobiliária em: Apoiar o arrendamento e a aquisição de imóveis<sup>54</sup>; assumir 20% do encargo da aquisição do imóvel para primeira habitação, com recurso a crédito bancário, dos jovens e famílias com filhos.

---

<sup>52</sup> Permissão conferida dentro dos limites impostos pelo n.º 3 do artigo 65.º do TFUE

<sup>53</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=472471995&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=472471995&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt)

<sup>54</sup> [https://expresso.pt/economia/economia\\_imobiliario/2023-05-08-Espanha-garante-20-do-credito-para-a-primeira-habitacao-aos-jovens-e-familias-com-filhos-8f095f71](https://expresso.pt/economia/economia_imobiliario/2023-05-08-Espanha-garante-20-do-credito-para-a-primeira-habitacao-aos-jovens-e-familias-com-filhos-8f095f71)

## Relatório da OCDE sobre a crise imobiliária<sup>55</sup>

O relatório é um estudo aprofundado sobre factos concretos sobre a crise imobiliária e apresenta recomendações sobre a forma a reduzir desigualdades. Logo no seu início, a OCDE assume que existe uma grave crise habitacional mundial que necessita de ser resolvida para diminuir as desigualdades das populações nos centros urbanos.

Divulga, entre outras, ideias formuladas por especialistas sobre (i) o impacto do aumento da desigualdade nas receitas do imposto sobre a propriedade e nos gastos com a habitação; (ii) a tributação progressiva da propriedade aplicada na Coreia do Sul; (iii) os efeitos do imposto municipal sobre a propriedade nos EUA; (iv) a criação do imposto sobre o valor das terras verdes; (v) o impacto da política habitacional na desigualdade habitacional, no caso Belga e (vi) a migração inter-regional e custos de habitação, com seguintes conclusões;

- (i) A responsabilidade social das autarquias locais (como entidade mais próxima dos contribuintes) deve incluir a oferta de habitações sociais por forma a contribuir para uma maior igualdade de acesso a uma habitação dos jovens e das famílias de classe média. O papel das autarquias locais é preponderante para o controlo da oferta e dos custos da habitação. Tem havido um desinvestimento por parte das autarquias com a construção de parques habitacionais sociais, o que origina um aumento da especulação dos privados devido à escassez de oferta de habitações no mercado imobiliário. Os investigadores chegaram à conclusão quanto maior controlo da despesa com habitação social irá produzir uma baixa elasticidade do lado da oferta e uma maior tributação da propriedade produzi uma elasticidade mais alta. Esta conclusão revela o peso que as decisões políticas habitacionais que as autarquias locais possuem e que poderá proporcionar um acesso mais sustentável e inclusivo a uma habitação mais eficiente.

---

<sup>55</sup> Bricks, Taxes and Spending: Solutions for Housing Equity across Levels of Government, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

- (ii) A Coreia do Sul possui um sistema nacional de imposto progressivo sobre a propriedade tendo em vista a equidade, no entanto com o atraso das avaliações dos imóveis fica prejudicada a eficácia da sua aplicação. É um imposto único porque é cobrado pela administração central e pela administração local. Ambas têm autoridade para cobrar impostos sobre a propriedade e esse imposto tem a finalidade de redistribuir a riqueza. É um imposto em que as suas taxas são definidas pelo Governo central. A Coreia do Sul desenvolveu ainda um plano nacional de restrição da oferta nas áreas mais procuradas e com maior densidade populacional, porque quase metade da sua população reside na região da Capital de Seul, o que originou uma subida abrupta dos preços dos imóveis e terrenos, criando um maior desequilíbrio e desigualdade habitacional. Esta experiência apresenta uma vertente diferente na cobrança de imposto progressivo sobre o património, com finalidade redistributiva.
- (iii) Nos EUA, os impostos sobre a propriedade são parte integrante dos custos da própria habitação e variam consoante a sua localização, os equipamentos e serviços disponíveis na região, pelas taxas de criminalidade ou de poluição. É consensual e aceite que os fatores ora descritos são capitalizados nos valores das habitações, quer seja para aumentar ou para diminuir o seu valor. A capitalização da localização e dos fatores externos vão definir o valor de mercado do imóvel, o que significa que, quanto melhor for servido de equipamentos, serviços, bens e segurança, maior será a avaliação do seu preço. O imposto sobre a propriedade nos EUA é receita das regiões locais, como se verifica na maioria dos países da OCDE. Mas este imposto sobre a propriedade está longe de contribuir para a diminuição das desigualdades habitacionais. Mesmo com a redução das taxas devido a fatores externos negativos, certamente não contribuirá para um equilíbrio da população e igualdade de acesso à habitação.
- (iv) A criação do imposto sobre o valor das terras verdes é uma ideia inovadora. Procura resolver conflitos entre cumprimento das metas climáticas assumidas pelos Governos, equidade e a acessibilidade à habitação. Será um imposto sobre a propriedade com taxa dividida: taxa cobrada pelo valor do terreno e uma taxa sobre a construção em si ou edificado, sofrendo um desconto

consoante o seu consumo de energia. Este imposto visa principalmente incentivar o investimento em materiais mais ecológicos, melhor isolamento e menor consumo de energia para reduzir a pegada ecológica. É uma ideia que poderá dar os seus frutos dependendo da vontade dos principais decisores políticos. Já foram introduzidas algumas mudanças nesse sentido como os certificados de classificação energética e apoio estatais à troca por janelas mais eficientes. Essas medidas poderão trazer benefícios aos jovens e famílias, reduzindo os custos e encargos com habitação e ainda um desconto no IMI ou isenção de outros impostos, como caso do IMT<sup>56</sup>.

- (v) As medidas adotadas para diminuir a desigualdade habitacional na Bélgica<sup>57</sup> estão a dar que falar. A política habitacional local neste país demonstrou que é possível diminuir a desigualdade nos centros urbanos. Apesar de existirem diversos apoios aos jovens e às famílias com vales de habitação, tais como deduções de juros hipotecários, controlo de rendas e taxas de transação (imposto selo), vouchers e subsídios ao arrendamento, todos eles são insuficientes para diminuir a desigualdade. Porque existe uma transferência real de valores do Estado diretamente para os proprietários, esse facto aumenta ainda mais a riqueza dos proprietários e desigualdade para com os inquilinos. Por exemplo, a solução encontrada na região de Flandres foi a eliminação do IMT. Esta medida provocou o aumento no preço das habitações, mas permitiu a distribuição mais heterogénea da população por essa região, reduzindo consideravelmente a desigualdade de certas zonas. Na Bélgica a redução do IMT em 3% veio aumentar em 3% o preço das habitações<sup>58</sup>. Os investigadores descobriram que os aumentos dos preços das habitações foram mais prevalentes na parte interior do país, provocando uma distribuição geográfica heterógena significativa da população, reduzindo a desigualdade em Flandres em comparação com regiões próximas de Bruxelas. Isto demonstra que

---

<sup>56</sup> Relatório de Building Back Better 2021, <https://doi.org/10.1787/b453b043-en>

<sup>57</sup> <https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/paises/belgium-pt/>

<sup>58</sup> Han, L. L. Ngai e K. Sheedy (2022), “Para possuir ou alugar? O Efeitos dos impostos sobre as transações nos mercados imobiliários”. Entre for Economic Policy Research. <https://personal.lse.ac.uk/ngai/HanNgaiSheedy.pdf>

diferentes políticas habitacionais locais, dentro do mesmo país, podem alterar consideravelmente a densidade populacional e ter impacte no combate à desigualdade de acesso à habitação. A desigualdade de rendimentos ou riqueza e as despesas com habitação são fatores preponderantes na facilidade com que se acede a uma habitação. Na maioria dos casos, a habitação, por ser um bem essencial à vida em sociedade, é o único fator demonstrativo de riqueza que o contribuinte possui.

Importa apresentar alguns exemplos de políticas fiscais de tributação do património de outros Estados-Membros e também de países terceiros de tributação do património, que poderão inspirar os Governos e servir como exemplo, à medida e realidade económica que cada e que possa adotar futuramente.

## **Aplicação do IMT em diferentes Estados-Membros da OCDE**

### **Estónia**

É do conhecimento que alguns países têm sistemas fiscais mais favoráveis do que outros. A Estónia tem o sistema de imposto de base territorial, tem o imposto sobre a propriedade mais eficiente entre os países da OCDE. O imposto sobre a propriedade real da Estónia aplica-se apenas ao valor do terreno, sendo um dos três países<sup>59</sup> da OCDE que excluem o valor dos edifícios ou estruturas implantadas no terreno da base tributável. A Estónia não cobra nenhum outro tipo de imposto sobre a propriedade abrangido pelo ITCI (Índice de Competitividade Fiscal Internacional).

O imposto sobre o património da Estónia é cobrado pelos municípios e varia de 0,1% a 2,5%. E, ao contrário da maioria dos países, este país não tem imposto predial, mas territorial, ou seja, não há imposto sobre o que é construído, mas sim sobre o solo. Além disso, não há impostos sobre transferência de propriedade dos imóveis, heranças ou doações.

---

<sup>59</sup> Estónia, Austrália e Nova Zelândia

Quanto a reinvestimento dos lucros com venda de imóveis, a Estónia adota o sistema de tributação 0%, o que pode ser considerado um paraíso fiscal no reinvestimento. No entanto, o país adotou todos os regulamentos da União e celebrou acordos sobre dupla tributação com todos os países, por forma a criar um ambiente de negócios aberto e transparente.

Em termos fiscais e de tributação do património, a Estónia tornou-se um dos países mais competitivos do mundo e um “país modelo” de tributação para os restantes Estados-Membros.

## **Reino Unido**

Relativamente ao Reino Unido, ex-membro da União Europeia, na Inglaterra e Irlanda do Norte não existe qualquer pagamento de imposto sobre transações onerosas de imóveis até ao valor de 300 mil euros (cerca de 250 mil libras). Nos imóveis de valor inferior apenas é liquidado o imposto terrestre de Selo (SDLT) sobre a transmissão.

Na transmissão de imóveis com valores acima dos referenciados, na Inglaterra e Escócia, existe o imposto progressivo sobre transações onerosas de habitações ou terrenos o chamado *Land and Buildings Transaction Tax*<sup>60</sup> (LBTT). No País de Gales apenas é pago o imposto sobre a transação de terrenos. Este imposto veio substituir o antigo Imposto de Selo sobre a Terra do Reino Unido e Escócia e também o Imposto sobre Transações de Terras e Edifícios. Este regime de tributação do património imobiliário é progressivo e contempla isenções, apenas para casos especiais previstos na lei. A tributação do património imobiliário deste país, à semelhança da Estónia, tem como por base o valor do terreno e não a construção em si, baixando assim o valor comercial dos imóveis e tornando o preço mais acessível à classe média e aos jovens na aquisição de um imóvel.

---

<sup>60</sup> <https://www.gov.scot/policies/taxes/land-and-buildings-transaction-tax/>

## Espanha

Espanha apresenta um regime misto de tributação, ou seja, aplicam-se diferentes tipos de imposto consoante as características do imóvel. Em 2022, na aquisição de imóveis novos, aplicava-se uma taxa 10% de IVA sobre o valor de registo, exceto nas Ilhas Canárias, onde era aplicada uma taxa de 6,5%. Estas percentagens podem ainda ser reduzidas para 4%, consoante cada comunidade autónoma.

No caso de aquisição de imóveis e veículos automóveis usados, aplica-se o Imposto de Transmissão Onerosa de Imóveis e Atos Legais o chamado “*Impuesto de Transmisiones Patrimoniales*”<sup>61</sup> (ITP). O valor a liquidar é delimitada numa base de uma percentagem do preço real do bem adquirido, que varia entre os 4% e 10 %. Essa percentagem pode ser ainda mais reduzida que os 4% consoante a comunidade autónoma.

Por fim, os contribuintes que optem por construir habitação pelos seus meios, têm de pagar também uma taxa de 10% de IVA sobre o valor final, ou seja, um IVA de autoconstrução.

## Brasil

O Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), à semelhança do nosso IMT, é um imposto municipal que deve ser pago sempre que ocorre a compra ou transferência de propriedade de um imóvel. Sem a liquidação desse imposto, não é possível existir transferência de propriedade.

No Brasil, a liquidação do ITBI oficializa a transferência do imóvel para o novo proprietário e é indispensável para que toda documentação do imóvel seja disponibilizada por forma a permitir o registo predial.

O valor do imposto fica entre 2% e 3% do valor de venda do imóvel, ou seja, do valor especificado no contrato de financiamento ou na escritura pública do imóvel.

A última alteração legislativa da tributação do património, o Governo determinou que a base de cálculo para o imposto de transmissão de bens fosse atualizado e passasse a ser considerado o valor de mercado imobiliário. Mesmo com essa alteração legislativa, em

---

<sup>61</sup> <https://atc.gencat.cat/es/tributs/itpajd/>

alguns municípios do país, continua a ser usado o valor venal do imóvel quando este ultrapasse o valor de mercado do imóvel, o mesmo também pode ser invocado pelo comprador no momento do pagamento do ITBI. O valor venal é avaliação do imóvel realizado pelo município, à semelhança da VTP, com a diferença de que a avaliação dos imóveis é realizada pela AT.

Além disso, vale a pena destacar que os municípios no Brasil são autónomos para deliberar sobre a percentagem do ITBI. E também, como se trata de um imposto municipal, a cobrança é realizada pelo próprio município onde se localiza o imóvel.

## **Estados Unidos da América**

Nos EUA se o imóvel é adquirido a pronto pagamento e sem recurso a crédito aplica-se a taxa fixa de 1,5% de IMT sobre o valor do imóvel. Se a compra do imóvel for com recurso a crédito o valor pode subir até aos 5%.

Existe ainda a *Property Tax* que é um imposto sobre a posse do imóvel que é liquidado anualmente consoante a avaliação realizada ao imóvel pelo município de acordo com o preço do mercado que varia entre os 0,5% e 2%.

Também o imposto sobre as mais-valias chamado *Foreign Investment in Real Property Tax Act* (FIRPTA), consiste numa retenção fiscal criada pelo Governo para garantir o pagamento de impostos referentes a venda de imóveis detidos por estrangeiros. Em que é exigido que o comprador faça uma retenção de 15% do valor bruto de venda e entregue diretamente à Receita Federal (IRS) norte-americana.

## **Angola**

Em Angola, o imposto sobre a posse ou transmissão de imóveis é o chamado *Imposto Predial Urbano*<sup>62</sup> (IPU) e aplica-se tanto à posse da propriedade (IMI) como à transmissão onerosa de imóveis urbanos (IMT), é um imposto progressivo que foi revisto recentemente, e passou a ter taxas mais baixas e um maior número de escalões, iniciando

---

<sup>62</sup> <https://portaldocontribuinte.minfin.gov.ao/impostos-e-taxas/imposto-predial-urbano>

com uma taxa de 2% do valor da transação. Este regime de tributação do património imobiliário também prevê isenções para casos especiais.

O Imposto Predial neste país incide também sobre o valor patrimonial ou renda dos prédios urbanos e rústicos, incide sobre as transmissões gratuitas ou onerosas dos imóveis, independentemente do título a que sejam operadas tais transmissões.<sup>63</sup>

## **Itália**

A transmissão onerosa de imóveis em Itália está sujeita ao pagamento impostos, tais como taxa de registo, imposto de transcrição, imposto de inscrição no registo predial e IVA. Os três primeiros impostos são cobrados com base no valor cadastral declarado do imóvel no ato do registo no cartório notarial, sendo que o valor cadastral em regra é inferior ao praticado pelo mercado imobiliário.

O imposto de registo é de apenas 2% do valor do imóvel e o imposto de inscrição no registo predial e o de transcrição tem valor fixo de 50 euros cada. Se a habitação for classificada como de luxo, o valor do imposto de registo é de 9% sobre o valor do imóvel e os restantes impostos mantêm o valor unitário de 50 euros.

Em relação ao imposto sobre a propriedade na Itália, estão incluídos o imposto sobre a posse do imóvel (nosso IMI) e o imposto sobre os resíduos com nome de *TARI*. Este imposto sobre resíduos é cobrado juntamente com o IMI e de acordo com os metros quadrados do imóvel e o número de pessoas que residam no mesmo.

## **Países Baixos (Holanda)**

Na Holanda a transmissão onerosa de imóveis está sujeita a imposto (*overdrachtsbelasting*). Esse imposto é pago pelo adquirente do imóvel e é calculado sobre o valor da transação ou o valor da avaliação, o valor que for maior, (à semelhança de Portugal). A taxa do imposto varia de acordo com o tipo e a finalidade do imóvel, bem como o perfil do comprador<sup>64</sup>:

---

<sup>63</sup> Lei n.º 20/2020, de 9 de julho, aprovou o Código de Imposto Predial pela Assembleia Nacional de Angola

<sup>64</sup> <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/nl/belastingaangifte/belastingaangifte>

- 0% para compradores de imóveis residenciais que tenham entre 18 e 35 anos e que pretendam usar o imóvel como sua residência principal. Essa isenção só pode ser usada uma vez por comprador e deve ser solicitada através de uma declaração específica;
- 2% para compradores de imóveis residenciais que não se enquadrem na isenção acima, mas que também pretendam usar o imóvel como residência principal. Essa taxa reduzida também deve ser solicitada através de uma declaração específica;
- 8% para compradores de imóveis residenciais que não pretendam usar o imóvel como sua residência principal, mas como segunda habitação, casa de férias, arrendamento ou outro fim. Essa taxa também se aplica a compradores de imóveis não residenciais, como terrenos, edifícios comerciais, agrícolas ou industriais.

O imposto sobre a transmissão de imóveis deve ser pago no prazo de um mês, após a data da transmissão do imóvel ou da data da escritura de compra e venda.

Além do imposto sobre a transferência de imóveis, na Holanda estão sujeitos ao imposto sobre valor agregado (IVA). O IVA é pago pelo vendedor do imóvel, é calculado sobre o valor da transação e só se aplica a imóveis novos ou imóveis substancialmente renovados, que são vendidos dentro do prazo de dois anos, após a sua construção ou renovação. Os imóveis usados não estão sujeitos ao IVA, apenas ao imposto sobre a transferência de imóveis.

## **Medidas de tributação do património e de apoio à habitação**

Ao longo do tempo, por sucessivos Governos com apoio das autarquias locais e instituições têm sido realizados esforços para resolver o problema da crise habitacional e diminuir a escassez na habitação. Nos Orçamentos de Estado, tem havido reforço financeiro nas rubricas destinadas de apoio ao arrendamento e à compra de imóveis, a criação de programas adicionais de habitação, todos com objetivo de concretizar e efetivar o direito à habitação consagrado na CRP.

No Orçamento de Estado de 2023, o Governo introduziu no regime de tributação do património quatro alterações que, vieram melhorar o desempenho e eficácia da AT na arrecadação de receita para o Estado e autarquias locais.

Analisando as quatro alterações, apenas uma se traduz um alívio de carga fiscal para os contribuintes. As restantes alterações vieram apertar e limitar as regras de aplicação de isenção de IMT. Sendo que uma das alterações, foi novidade na tributação no nosso sistema fiscal. Essas quatro alterações foram:

- A atualização dos escalões de IMT para prédios habitacionais, aumentando o valor a partir do qual se paga imposto para €101 917;
- Regras mais apertadas na revenda de imóveis, impedindo que se beneficie da isenção de IMT se o imóvel for vendido no prazo de três anos;
- A restrição às regras das permutas, limitando a sua aplicação aos casos em que os imóveis permutados tenham o mesmo valor patrimonial tributário ou estejam situados no mesmo concelho;
- A tributação de criptoativos como base tributável de IMT, considerando o seu valor de mercado no momento da transmissão.

Este último ponto, a tributação dos criptoativos é uma ideia inovadora que veio eliminar o paraíso fiscal existente para investidores digitais. Criptoativos são ativos digitais que podem ser usados para diversas finalidades, como investir, transferir valores, ter acesso a serviços ou representar direitos. São baseados em tecnologias de criptografia e de registo descentralizado, como a *blockchain*, que garante a segurança e a transparência das transações. Existem diversos exemplos de criptoativos, nomeadamente criptomoedas, tokens, stablecoins, entre outros.

As criptomoedas são um tipo de criptoativo que funciona como meio de troca, reserva de valor ou unidade de conta. São moedas totalmente digitais e não são emitidas pelos Bancos Centrais dos Governos<sup>65</sup>. As mais conhecidas são a *Bitcoin*, o *Ethereum*, o *Litecoin* e o *Ripple*.

---

<sup>65</sup> À exceção da Noruega, <https://daily.meucapital.pt/banco-central-da-noruega-experimenta-a-sua-nova-moeda-digital/>

Os Tokens são um tipo de criptoativo que representam um direito ou uma participação em um projeto, plataforma ou serviço. Eles podem ser fungíveis ou não fungíveis, dependendo do grau de troca ou de câmbio. Os Tokens fungíveis são aqueles que podem ser trocados por outros da mesma espécie, como os Tokens de utilidade ou de governança. Os Tokens não fungíveis são aqueles que são únicos e não podem ser substituídos por outros, como os NFTs que são obras de arte digitais.

As Stablecoins são um tipo de criptoativo que são com mais sólido e equilibrado que outros ativos, como moedas fiduciárias ou *commodities*, para reduzir a volatilidade do seu preço. Elas podem ser usadas como meio de pagamento, reserva de valor ou instrumento de *hedge*. As mais conhecidas são o *Tether*, o *USD Coin* e o *Dai*.

A tributação de criptoativos é um tema controverso trazido pelo Orçamento de Estado para 2023 que, introduziu um novo regime fiscal para este tipo de ativos digitais. Passaram a ser tributados os rendimentos e mais-valias provenientes de operações com criptoativos, sujeitos a imposto em sede de IRS:

- São considerados rendimentos empresariais e profissionais (categoria B) os rendimentos que envolvam emissão de criptoativos, tal como a mineração ou a validação de transações, e são tributados a taxas progressivas até 48%. No regime simplificado, aplica-se um coeficiente de 0,15 às vendas de criptoativos, exceto no caso da mineração, em que o coeficiente é de 0,95.
- São consideradas como incrementos patrimoniais (categoria G) as mais-valias resultantes da venda de criptoativos e são tributadas à taxa de 28%, caso não se opte pelo englobamento. No entanto, as mais-valias referentes a criptoativos detidos por mais de um ano estão isentas de tributação.

Após a verificação dos primeiros pagamentos e transações de imóveis com recurso a criptoativos, no Orçamento de Estado também passou a estar previsto a cobrança de 10% de IS nas transmissões gratuitas de criptoativos.

O objetivo da implementação destas quatro medidas foi, por um lado, combater a evasão e fraude fiscal, alargar a base de incidência e aliviar o peso dos impostos na aquisição de imóveis<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprovou Orçamento de Estado de 2023

Mas, fazendo uma leitura às medidas impostas e os seus objetivos, verificou-se que das quatro medidas apresentadas, apenas uma delas alivia a carga fiscal, mais concretamente a subida do valor mínimo tributável de IMT.

Depois da entrada em vigor do referido Orçamento de Estado, para ajudar as famílias carenciadas, os jovens e famílias da classe média, o Governo apresentou outra medida de apoio para resolução do problema da habitação, o programa “Mais Habitação”<sup>67</sup>.

Resumidamente, o Programa “Mais Habitação” identificou cinco problemas e apresentou soluções: aumentar a oferta para habitação, simplificar o licenciamento, aumentar o mercado de arrendamento, combater a especulação e apoiar as famílias.

Realizando uma análise objetiva, em termos fiscais, às medidas deste programa, foram eliminadas taxas de licenciamento municipal de novas construções, isenção do imposto de mais-valias para quem venda imóveis ao Estado, suspensão da emissão de novas licenças para alojamento local (à exceção das zonas do interior com menor pressão urbanística), isenção de IMT na aquisição de imóveis para arrendamento, diminuição das taxas de arrendamento, isenção do imposto de mais-valias da venda de imóveis para amortizar crédito à habitação.

O Programa “Mais Habitação” apresenta alguns constrangimentos e dificuldades de execução externos, nomeadamente, prazos longos (cerca de 5 anos) para obter o licenciamento municipal de novas construções, os investidores obtêm empréstimos bancários inferiores ao necessário e a juros muito elevados e prazos até 2 anos para a emissão da licença de utilização. Obviamente, com estes constrangimentos, à exceção da construção de imóveis de luxo, o setor da construção e seus investidores tem diversas dificuldades em obter retorno do valor investido ou lucro com a desejável celeridade<sup>68</sup>.

No entanto, estão em vigor mais dois programas criados pelo Governo destinado principalmente aos jovens, o Programa Porta 65+ e o Programa Porta 65 Jovem<sup>69</sup>. Estes são mecanismos financeiros de apoio ao arrendamento permanente para jovens com idade compreendidas entre os 18 anos e 35 anos ou para jovens casais em que um dos elementos não tenha mais de 37 anos. Este programa apoia ainda o arrendamento de residência

---

<sup>67</sup> Medidas aprovadas pelo Conselho de Ministros em 16 fevereiro 2023

<sup>68</sup> Na última década construíram-se menos 700 mil habitações do que nas três anteriores

<sup>69</sup> Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro, na sua redação atual

permanente até 60 meses, atribuindo uma percentagem do valor da renda como subvenção mensal.

A crise habitacional não se verifica apenas em Portugal, é uma crise generalizada em toda a Europa, todas com a mesma origem: juros elevados, especulação imobiliária, falta de investimento em novas construções, inflação, pandemia e reduzida capacidade económica dos contribuintes. A crise habitacional na Europa é um problema que afeta milhões de pessoas, especialmente os mais jovens e idosos, que enfrentam dificuldades em encontrar imóvel com preço acessível e dimensões adequadas. Segundo o relatório da Comissão Económica da ONU<sup>70</sup>, cerca de 50 milhões de pessoas na Europa estão a viver em condições inadequadas de habitação.

A Comissão Económica apresentou propostas para combater a crise da habitação, como o aumento do investimento público e social em habitação acessível, o reforço da habitação pública, a regulação das rendas, a proteção dos inquilinos e a participação da sociedade civil na discussão dos projetos. No entanto, estas medidas não são suficientes para garantir o direito à habitação para todos. É preciso mudar a mentalidade e fazer da habitação uma prioridade das políticas públicas, pois ter uma casa é tão importante como ter comida na mesa, educação, saúde ou segurança.

O problema está devidamente identificado e todos os países estão a desenvolver esforços para combater a crise na habitação. No ano de 2023, a Alemanha investiu fortemente para aumentar do parque habitacional. Através do seu Orçamento de Estado juntamente com fundos europeus, cerca de 220 mil imóveis para habitação foram construídos nesse ano, apesar de estarem previstos 400 mil imóveis.

Diversos fatores (movimento migratório, elevada burocracia, subida dos valores da construção) impediram que fosse atingido a meta dos 400 mil imóveis, mas o elevado número de construções novas, já terminadas, impressiona. O modelo de investimento alemão pode servir de exemplo a outros países europeus e ajudar a resolver ou atenuar a crise habitacional.

---

<sup>70</sup> O relatório “Habitação2030: Políticas Eficazes para Habitação Acessível na Região da Unece”. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2021/10/1765782>

## **Programa Nacional de Habitação**

O Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) é um instituto de apoio ao Governo na execução da Política Nacional de Habitação. Auxilia na elaboração de planos estratégicos, na avaliação e monitorização de programas de habitação e arrendamento e na elaboração de projetos legislativos nas áreas da habitação, reabilitação e do arrendamento urbano.

Elabora estudos e coordena as medidas adotadas pelo Governo para contribuir para uma melhor aplicação e aumento de eficácia dos investimentos realizados, por forma a redistribuir os incentivos para que cheguem às camadas mais jovens e famílias carenciadas, através de concessão de participações, empréstimos e bonificação de juros.

Este instituto ajuda na atribuição de subsídios e outras formas de apoio e incentivos à população na compra ou no arrendamento. Ajuda ainda a contrair empréstimos para autoconstrução da própria habitação ou reabilitação urbana, prestando garantias quando necessário.

Tem competência para adquirir diretamente imóveis e colocar no mercado imobiliário para arrendamento de interesse social. Coordena, juntamente com as autarquias locais, a gestão e conservação do parque habitacional e a reabilitação e requalificação urbana.

Contudo, todas as áreas de intervenção do IHRU podem e devem ser melhoradas, para criar uma nova dinâmica no setor imobiliário e regular as ofertas habitacionais, incentivar o uso das habitações desocupadas, trazendo mais justiça social à grave carência habitacional do país.

## **Apoio financeiro ao mercado de arrendamento**

Não são só os jovens e famílias de classe média que precisam de apoios, mas também os mais idosos reformados que necessitam de apoio no arrendamento. Usando como exemplo a área metropolitana de Lisboa, existem 124 mil contratos de arrendamento anteriores à entrada em vigor do Regime de Arrendamento Urbano (RAU) de 1990. Cerca

de 66% dos contratos localizam-se na cidade de Lisboa. Ainda desses 124 mil contratos de arrendamento 80% dos inquilinos têm idade igual ou superior a 70 anos<sup>71</sup>.

O valor médio das rendas anteriores a 16 de novembro de 1990 é de 166 euros. Neste momento encontram-se congelados os aumentos e atualizações das rendas, previsto transitar para o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU). Este congelamento constitui uma perda de rendimentos/lucro para os senhorios que podiam reinvestir ou reabilitar as habitações antigas ou degradadas e gerar mais receita fiscal. Essa perda deveria ser assumida ou compensada pelo Governo.

A proteção dos idosos com uma capacidade económica frágil, a fixação dos valores da renda e a compensação financeira aos senhorios (além da isenção de IRS e IMI) o Programa Mais Habitação<sup>72</sup> constitui uma medida necessária para proteger a classe mais desfavorecida que detenha contratos de arrendamento.

Se as rendas anteriores a 1990, transitarem para o NRAU, vão sofrer atualizações que terá que ser compensada pelo Governo. Prevê-se dois cenários para atribuição de subsídios de rendas no Programa Mais Habitação, quer à luz da legislação anterior para o arrendamento urbano, quer à luz da transição para o NRAU.

O primeiro cenário aponta que poderá existir uma compensação que corresponde à diferença entre o valor médio das rendas atuais e a renda definida com base no valor mediano do m<sup>2</sup>. Considerando os 124 mil contratos de arrendamento anteriores a 1990 este cálculo, a compensação do Estado poderia ascender aos 653 milhões de euros, o que corresponderia a €438 de apoio mensal a cada arrendatário.

Está previsto atribuição de um subsídio de renda<sup>73</sup> prevê que o valor atribuir para as rendas é atribuído por m<sup>2</sup> do imóvel, calculando-se um investimento cerca de 138 milhões de euros por ano. Esse investimento é apenas atribuído aos 21 mil os arrendatários que pediram junto da AT o comprovativo de carência económica, traduzindo-se na prática a atribuição de €545 mensais a cada arrendatário.

No segundo cenário, considerando os mesmos 124 mil contratos, os arrendatários assumem uma renda de acordo com a taxa de esforço estabelecida no artigo 35.º do

---

<sup>71</sup> Relatório elaborado pelo Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana em 2023

<sup>72</sup> Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro

<sup>73</sup> Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto

NRAU, ou seja, no máximo de 25% do rendimento anual bruto de cada agregado familiar do arrendatário, sendo o senhorio compensado, pelo Estado, do valor remanescente para 1/15 (um quinze avo) do VPT. Os cálculos efetuados para este segundo cenário correspondem aproximadamente a 27 milhões de euros de investimento, o que na prática daria um apoio mensal de apenas €17 para cada arrendatário.

Estas medidas, se forem implementadas, terão impacto no Orçamento do Estado e têm em consideração a capacidade contributiva de cada contribuinte.

## Medidas de apoio ao arrendamento urbano

Em 2023, o IHRU apresentou o relatório<sup>74</sup> elaborado sobre o mercado de arrendamento de imóveis para habitação em Portugal. O relatório elaborado pelo Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana (OHARU)<sup>75</sup> é um resumo das principais informações e análises sobre o mercado do arrendamento habitacional. Este relatório contém informações referentes a 2022 e primeiro semestre de 2023, aborda temas como os preços do arrendamento, a escassez da oferta, a elevada procura, os contratos anteriores e posteriores a 1990, os programas de apoio existentes, as medidas inovadoras, a comparação internacional e as tendências do arrendamento.

O relatório divulga o estado atual e apresenta conclusões e soluções para adoção de novas políticas de habitação. As conclusões foram as seguintes:

- O mercado do arrendamento em Portugal registou um crescimento moderado em 2022, mas uma contração no primeiro semestre de 2023, devido ao impacto da pandemia Covid-19 na economia e na mobilidade das pessoas;
- Os preços das rendas aumentaram, em média, 4,2% em 2022, mas desaceleraram no primeiro semestre de 2023, com uma variação de 0,7%. Os preços variam significativamente entre as regiões, sendo mais elevados nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto;

---

<sup>74</sup> <https://www.ihru.pt/ohru>

<sup>75</sup> Estrutura pertencente ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana

- A oferta de alojamentos para arrendamento aumentou em 2022, mas diminuiu no primeiro semestre de 2023, refletindo a menor procura e a maior incerteza dos proprietários. A oferta é maioritariamente composta por apartamentos de tipologias T1 e T2, localizados em zonas urbanas;
- A procura de alojamentos para arrendamento diminuiu em 2022 e no primeiro semestre de 2023, devido à redução do poder de compra das famílias, ao desemprego, à diminuição da mobilidade laboral e estudantil, e ao aumento da preferência pela compra de habitação própria. A procura é maioritariamente composta por jovens, estudantes, trabalhadores independentes e imigrantes;
- A acessibilidade das rendas deteriorou-se em 2022 e no primeiro semestre de 2023, uma vez que os rendimentos das famílias não acompanharam o aumento dos preços. O esforço médio das famílias com o pagamento da renda foi de 35,6% em 2022 e de 36,4% no primeiro semestre de 2023, acima do limiar considerados mais adequados 30%;
- Os contratos de arrendamento celebrados em 2022 e no primeiro semestre de 2023 foram maioritariamente de duração indeterminada, com uma duração média de 4,5 anos. Os contratos foram maioritariamente celebrados entre particulares, sem a intervenção de mediadores imobiliários. Os senhorios são maioritariamente pessoas singulares, com uma idade média de 58 anos, e os arrendatários são maioritariamente pessoas singulares, com uma idade média de 34 anos;
- Os programas e as medidas de apoio ao arrendamento tiveram uma execução positiva em 2022 e no primeiro semestre de 2023, beneficiando milhares de famílias e proprietários. Destacam-se o Programa de Arrendamento Acessível, que disponibilizou mais de 10 mil alojamentos com rendas inferiores aos valores de mercado; O Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, que concedeu mais de 15 mil subsídios de renda a famílias carenciadas; O Programa de Incentivos ao Arrendamento por Jovens, que atribuiu mais de 20 mil apoios financeiros a jovens arrendatários e o Apoio Extraordinário à Renda, que prestou auxílio a mais de 25 mil famílias e proprietários afetados pela pandemia Covid-19;

- A comparação internacional do mercado do arrendamento revelou que Portugal tem uma das menores taxas de arrendamento da Europa, com apenas 18% das famílias a viver em alojamentos arrendados, contra uma média europeia de 30%. Portugal também tem uma das maiores taxas de sobrecarga das despesas com a habitação, com 35% das famílias a gastar mais de 40% do seu rendimento com a habitação, contra uma média europeia de 10%;
- As tendências e os desafios do arrendamento apontam para a necessidade de reforçar a oferta, a diversidade, a qualidade e a estabilidade do arrendamento habitacional em Portugal, bem como de promover a equidade, a inclusão e a sustentabilidade do mercado.

Assim, chegou-se à conclusão de que o problema está do lado da oferta (conclusão semelhante no relatório da OCDE). Entre os fatores que influenciam o arrendamento, destacam-se o impacto da pandemia, o fenómeno do alojamento local (neste momento em suspenso), a necessária reabilitação dos imóveis abandonados ou devolutos e sua devolução ao mercado de arrendamento.

Os restantes dados do ano 2023, à presente data, não estão divulgados pelo IHRU, verificando-se que os problemas do passado persistem em 2024 (escassez habitacional) e verifica-se o aumento dos custos com habitação e diminuição do rendimento disponível das famílias.

## **Cooperativas de habitação como propriedade coletiva**

Apesar das primeiras Cooperativas de Habitação em Portugal datarem do século XIX, (estão previstas no artigo 61.º da CRP), ainda persistem são muitas as dúvidas acerca do seu objetivo, funcionamento e vantagens. As Cooperativas são regidas pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, que aprovou o Código Cooperativo. Este diploma define o conceito de Cooperativa como uma associação autónoma de pessoas que se unem voluntariamente para satisfazer necessidades e aspirações económicas, sociais e culturais comuns.

O regime jurídico das cooperativas do Ramo de Habitação e Construção está previsto no Decreto-Lei n.º 502/1999, de 19 de novembro, que estabelece e as reconhece como uma “forma de resolução do problema habitacional”. De acordo com este diploma, as cooperativas de habitação e construção têm por objeto principal a promoção, construção ou aquisição de fogos para habitação dos seus membros, bem como a sua manutenção, reparação ou remodelação. A admissão de membros (cooperadores) só poderá ser condicionada pela existência de programas em que os membros possam ser integrados.

Este diploma define duas alternativas para o regime de propriedade:

- Coletiva – em que a propriedade dos fogos se mantém na cooperativa e que tipicamente se destinam ao arrendamento a cooperadores;
- Individual – em que a propriedade de cada casa passa para o cooperador a quem a casa for atribuída de acordo com os critérios definidos em assembleia geral, através de escritura pública.

Existem cooperativas que adotam por um regime de propriedade ou ambos os regimes, mas na sua maioria é aplicado o regime da propriedade coletiva dos imóveis. A aquisição de uma habitação através de cooperativa tem vantagens associadas. A aquisição de casa a preço de custo tem uma vantagem imediata associada ao preço, quando comparada com outra habitação de localização e qualidade equivalentes.

Se for atribuído um imóvel ao cooperador, ele passa a ser o investidor da própria construção, não tendo, deste modo, que remunerar a margem de rentabilidade (lucro) do construtor imobiliário tradicional.

O imóvel é adquirido a preço de custo, sem que haja margens de rentabilidade. Esta especificidade do modelo cooperativo permite que nas cooperativas as habitações possam ser adquiridas pelos cooperadores por valores abaixo dos valores praticados no mercado imobiliário com características e localização equivalentes.

Por outro lado, nos termos do Decreto-Lei n.º 502/1999, de 19 de novembro, estão previstas isenções fiscais. Essas isenções encontram-se especificadas no artigo 66º-A do EBF, que se traduzem na isenção de pagamento de IMT, IMI e de IS em todos os atos, contratos, documentos, títulos e outros factos, incluindo as transmissões de bens.

Uma vez que, em regime cooperativo, o preço de cada casa corresponde ao somatório de custos necessários para a sua construção, esta vantagem fiscal repercute-se proporcionalmente na redução do custo que cada cooperador irá pagar pela sua casa.

Os processos de aquisição de uma habitação cooperativa são bastante transparentes acerca de direitos, obrigações e responsabilidades e bastante acessível a qualquer interessado. Para ser candidato a uma habitação cooperativa, basta manifestar a sua intenção e demonstrar que possui as condições mínimas exigidas para assumir as responsabilidades como cooperador. É disponibilizado toda a informação e documentação do programa de intervenção e imóveis que o integram, por forma a garantir a necessária transparência no processo de atribuição dos imóveis.

Procura-se deste modo garantir que cada interessado possa avaliar de forma completamente sustentada, segundo a sua capacidade financeira e contributiva, os direitos, obrigações e responsabilidades de que passará a ser detentor, caso decida ser membro de uma Cooperativa com gestão privada.

Após a formalização da adesão à Cooperativa, cada cooperador terá ao seu dispor um conjunto de instrumentos e canais de comunicação que lhe permitirão ter acesso completo a toda a informação relevante da atividade da Cooperativa.

As Cooperativas estão sujeitas a regras bem definidas e traduz-se numa potencial redução de custo na aquisição da habitação. O artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 502/1999, de 19 de novembro, define que o custo real do imóvel, que cada cooperador pagará afinal, corresponde à soma dos seguintes fatores:

- Custo do terreno e infraestruturas;
- Custo dos estudos e projetos;
- Custo da construção e dos equipamentos complementares quando integrados nas edificações;
- Encargos administrativos com a execução da obra;
- Encargos financeiros com a execução da obra;
- Montante das licenças e taxas até à entrega do fogo em condições de ser habitado.

Assim, no regime cooperativo não há lugar à remuneração da rentabilidade (lucro) tradicional do promotor imobiliário, sendo esta absorvida por cada cooperador que paga

a construção da sua própria casa. Conclui-se que a compra de um imóvel a preço de custo, através do sistema cooperativo é uma alternativa economicamente mais vantajosa que o arrendamento ou compra com recurso a crédito bancário.

Recordando outro fator que contribui para a redução do custo de aquisição das casas, resulta das vantagens fiscais atribuídas pelo artigo 66º-A do EBF às Cooperativas de habitação e construção que se materializam na isenção de pagamento de IMT na aquisição do terreno pela Cooperativa, IMI e de Imposto de Selo em todos os atos associados. E também das vantagens fiscais que se repercutem proporcionalmente na redução do custo que cada cooperador irá pagar na totalidade da sua habitação.

Caso o imóvel se transferir para a esfera jurídica do cooperador quando a construção estiver concluída, no momento da escritura da casa os benefícios fiscais descritos cessam de imediato. No momento em que a propriedade do imóvel é transferida para o cooperador, nasce o facto tributário, fica devedor de IMT e imposto de selo, tal como as escrituras realizadas no mercado regular.

Assim, é mais rentável o cooperador deve manter o imóvel na gestão da Cooperativa com isenção de impostos sobre a posse, a propriedade e com rendas acessíveis.

Em conclusão, é de reconhecer que as Cooperativas de Habitação e Construção são uma alternativa de resolução do problema habitacional em Portugal.

## **Regime fiscal dos Residentes Não Habituais (RNH)**

Em 2009, foi criado um regime fiscal para Residentes Não Habituais (RNH)<sup>76</sup> com objetivo de atrair trabalhadores qualificados, investidores, reformados estrangeiros ou beneficiários de rendimentos para fixar residência em Portugal. Era um regime especial que oferecia a redução do imposto sobre os rendimentos, durante 10 anos, a novos residentes estrangeiros de qualquer nacionalidade e a cidadãos portugueses que tenham estado emigrados mais de 5 anos. Para ser considerado um RNH era necessário preencher dois requisitos:

---

<sup>76</sup> Por exemplo nómadas digitais

- Ser considerado residente em território português, de acordo com os critérios estabelecidos no artigo 16.º do Código do IRS;
- Não ter residido em Portugal nos 5 anos anteriores ao pedido de inscrição como RNH.

Para obter este regime fiscal mais favorável, o residente não habitual tinha de exercer uma atividade profissional considerada de elevado valor acrescentado ou ser pensionista.

Os rendimentos obtidos por um RNH eram tributados da seguinte forma:

- Os rendimentos de categoria A ou B provenientes de atividades de elevado valor acrescentado são sujeitos a uma tributação à taxa de 20%, acrescida de uma sobretaxa de 3,21%;
- Os rendimentos de categoria H obtidos no estrangeiro estão sujeitos a uma tributação à taxa de 10%, caso não sejam isentos por força de convenção para evitar a dupla tributação;
- Os rendimentos de outras categorias E, F, G obtidos no estrangeiro podem estar isentos de tributação em Portugal, caso se verifique a existência de um imposto similar no país de origem ou a não proveniência de um paraíso fiscal.

Nos termos estatuto RNH<sup>77</sup> estava prevista isenção de IRS para os reformados emigrantes residentes não habituais e para os nómadas digitais que venham residir para Portugal. Era uma medida que visava atrair pessoas com rendimentos de fonte estrangeira para o país, beneficiando da sua qualificação, experiência e consumo. Os reformados podiam beneficiar de uma isenção de IRS sobre as suas pensões, cumpridos os seguintes requisitos:

- Não terem sido residentes fiscais em Portugal nos cinco anos anteriores à adesão ao regime;
- Solicitarem a inscrição como residentes não habituais no Portal das Finanças, até 31 de março do ano seguinte àquele em que se tornem residentes em Portugal;
- O Estado que paga a pensão tinha o direito de a tributar, segundo o acordo de dupla tributação celebrado com Portugal, ou, na sua falta, as pensões não sejam consideradas obtidas em território português.

---

<sup>77</sup> Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro, (revogado em 2024)

Os nómadas digitais, são aqueles que trabalham remotamente, através da internet, para empresas ou clientes de outros países, sem uma localização fixa. Estes nómadas podiam beneficiar de uma taxa de IRS reduzida de 20% sobre os seus rendimentos, cumprido os seguintes requisitos:

- Não terem sido residentes fiscais em Portugal nos 5 anos anteriores à adesão ao regime;
- Solicitarem a inscrição como residentes não habituais no Portal das Finanças, até 31 de março do ano seguinte àquele em que se tornem residentes em Portugal;
- Exercerem uma atividade de elevado valor acrescentado, constante da lista anexa à Portaria n.º 230/2019, de 23 de julho, ou demonstrarem que possuem um grau de qualificação ou experiência profissional adequados;
- Os rendimentos não serem considerados obtidos em território português, segundo as regras do Código do IRS.

O regime fiscal para os RNH tinha a duração de 10 anos, não renovável, a contar do ano da inscrição como residente em Portugal. O RNH era um regime fiscal transparente, funcional e eficiente, permitiu obter uma maior receita fiscal de IMI e IMT, abriu portas ao investimento, a empresas estrangeiras, à fixação de trabalhadores qualificados ou captação de talentos, deu uma notoriedade internacional a Portugal, transmitiu a imagem de um País moderno, aberto e acolhedor.

Mas, sem que nada o previsse, sem estudo prévio credível, análise de efeitos ou proposta de alteração, no final do ano 2023, sob fortes críticas dos empresários de diferentes setores de atividade e de personalidades políticas, o XXIII Governo anunciou o fim do regime dos RNH para 2024, garantindo os direitos daqueles que já tinham adquirido no passado.

A justificação apresentada foi que os RNH estavam a consumir todo o stock habitacional disponível, originando a atual crise e carência no lado da oferta e consequentemente a subida de preços dos imóveis nos centros urbanos.

Essa justificação não teve em consideração os resultados reais obtidos pelos RNH, apenas teve em consideração ao valor de despesa fiscal com as isenções concedidas (cerca de 1,5 mil milhões). Estima-se que os RNH geraram uma receita fiscal de 2 mil milhões

de euros<sup>78</sup>, transacionado apenas 3% dos imóveis disponíveis em Portugal. No total, os estrangeiros residentes já investiram cerca de 11 mil milhões de euros em património imobiliário em Portugal.

## Fluxo migratório e escassez habitacional

Fluxo migratório e escassez habitacional são dois problemas que se encontram intrinsecamente ligados e afetam países desenvolvidos.

Na última década, em Portugal, tem-se registado um aumento do fluxo migratório, especialmente vindo de países africanos, asiáticos e europeus do Leste. Esses imigrantes inserem-se no mercado de trabalho e na sociedade portuguesa, enfrentando os desafios da integração, discriminação e exclusão social. Um desses desafios é a questão habitacional, pois muitos imigrantes têm dificuldade de encontrar habitações adequadas, acessíveis e regulares, recorrendo muitas vezes a garagens, lojas, anexos ou sótãos para residirem.

A questão habitacional não afeta apenas os imigrantes, mas também os portugueses, especialmente os mais pobres e vulneráveis. Portugal tem um dos menores índices de habitação social da Europa, no total apenas 2% são habitações sociais<sup>79</sup>. Além disso, o país enfrenta uma crise económica e social desde 2008, que reduziu o poder de compra das famílias, aumento do desemprego e a precariedade laboral, a diminuição do investimento público e privado na habitação. Esses fatores contribuíram para agravar a escassez habitacional e a especulação imobiliária, elevando os preços dos arrendamentos e das vendas de imóveis, excluindo muitas pessoas o acesso à habitação.

É necessário a implementação de políticas públicas que promovam o direito à habitação para todos, atendendo à capacidade contributiva do contribuinte, independentemente da sua origem, condição social ou económica. Atendendo aos relatórios da OCDE e IHRU, essas políticas habitacionais devem contemplar medidas como:

---

<sup>78</sup> Considerando que existem 90 mil contribuintes a beneficiar do RNH: Iva 621 milhões de euros; IRC 425,25 milhões de euros; IMT e IS 182,5 milhões de euros; IMI e AIMI 24,3 milhões de euros; IRS 150 milhões de euros

<sup>79</sup> <https://journals.openedition.org/cidades/1133>

- Aumentar a oferta de habitação social e a preços acessíveis;
- Regular o mercado imobiliário e combater a especulação;
- Incentivar a reabilitação urbana e a melhoria das condições habitacionais;
- Apoiar as famílias em situação de vulnerabilidade e risco de despejo;
- Favorecer a integração e a coesão social dos imigrantes e das minorias étnicas.

Esta escassez habitacional tem levado uma sobrelotação nos imóveis arrendados pelos imigrantes. Estes imigrantes desconhecem as leis nacionais, ficando vulneráveis à exploração e ao aproveitamento por parte dos senhorios, com arrendamentos sem contrato ou contrato registado na AT. Isto ocorre com maior frequência nas grandes cidades, onde há maior pressão demográfica e a difícil fiscalização, o que leva em muitos dos casos à insalubridade e falta de condições mínimas de habitação.

## **Arrendamento vs Compra de imóveis**

No momento em que uma pessoa decide satisfazer uma das necessidades mais básicas para viver em sociedade, ter uma habitação, surge sempre uma questão. O que é melhor si, o arrendamento ou a compra de um imóvel? É uma questão que suscita sempre muitas dúvidas, porque envolve vários fatores de ordem económica, social, pessoal e até emocional. Não existe uma resposta certa para esta questão, pois cada caso depende das circunstâncias e das preferências de cada pessoa. No entanto, há algumas vantagens e desvantagens de acordo com a sua capacidade financeira e contributiva que podem ser consideradas na hora de escolher entre uma ou outra opção.

Arrendar uma casa pode ser uma solução flexível, económica e simples para quem procura uma habitação temporária e sem um compromisso de longo prazo. O arrendamento permite mudar de casa com mais facilidade, em função das necessidades e oportunidades de cada um, sem ter de se preocupar com os custos e as responsabilidades de manutenção e conservação do imóvel. Além disso, arrendar implica menos custos iniciais, pois não é necessário pagar uma entrada, uma escritura, um imposto ou um

seguro. Quem arrenda também pode beneficiar de alguns apoios e incentivos do Estado, como o subsídio de renda, o arrendamento jovem ou o arrendamento acessível.

No entanto, arrendar também tem as suas desvantagens, como a dependência do senhorio, a instabilidade do contrato, o adiantamento de várias rendas, prestação de caução e a exigência de fiadores no início do arrendamento, a subida das rendas, a limitação das alterações e a ausência de retorno do investimento. Quem arrenda está sujeito às condições impostas pelo senhorio, que pode decidir não renovar o contrato, aumentar a renda, vender o imóvel ou exigir obras requalificação. Quem arrenda, também não pode fazer as modificações que desejar na casa sem a autorização do senhorio, nem usufruir de todas as vantagens fiscais que a propriedade confere. Além disso, quem arrenda não vê o seu património aumentar, nem pode rentabilizar o seu imóvel, pois todo o dinheiro que paga pela renda é uma despesa e não uma poupança, ou seja, estará a pagar por um imóvel do qual nunca será proprietário.

Comprar uma casa pode ser uma opção mais estável segura e rentável para quem procura uma habitação permanente, com um compromisso de longo prazo. Comprar permite ter a propriedade e o controlo total do imóvel, podendo personalizá-lo, melhorá-lo e valorizá-lo ao longo do tempo. Comprar também permite beneficiar de algumas vantagens fiscais, como a dedução dos juros do crédito à habitação, a isenção ou redução do IMI ou a mais-valia na venda. Quem compra pode também obter um retorno do seu investimento, seja através da amortização do crédito, da valorização do imóvel ou optar pela sua exploração económica, como o alojamento local ou o arrendamento.

No entanto, comprar também tem os seus inconvenientes: o elevado investimento inicial, o endividamento muito além da sua capacidade financeira, a imobilidade, a desvalorização e os encargos. Quem compra tem de dispor de uma quantia significativa para pagar a entrada, a escritura, os impostos (IMT e Imposto Selo), o seguro e as comissões que encarecem o custo final do imóvel e têm de ser pagas assim que se compra o imóvel. Em regra, quem compra tem também de contrair um crédito à habitação, o que implica o pagamento de juros, comissões e taxas, que podem ser afetados por variações da taxa de referência ou por dificuldades financeiras. A compra também traz menos mobilidade, pois mudar de casa implica vender a anterior, o que pode demorar tempo e custar dinheiro. Também está sujeito à desvalorização do imóvel devido a fatores externos como a crise económica, a oferta e a procura, a localização ou a qualidade. Quem compra

também tem de suportar os custos e as responsabilidades de manutenção e conservação do imóvel, como o condomínio, o IMI, o seguro ou as obras das áreas comuns do prédio.

Como se verifica, tanto o arrendamento como a compra têm as suas vantagens e desvantagens, pelo que a decisão deve ser tomada com base numa análise cuidada das condições financeiras e das expectativas pessoais.

## **Crédito bancário como principal forma de financiamento para acesso à habitação**

O facilitismo de outrora de acesso ao crédito já se mostra estabilizado e ultrapassado, passando a existir critérios e requisitos mais apertados. Em regra, esses créditos são um mecanismo que permitem o financiamento rápido para aquisição de imóveis e também fazer face às despesas inerentes com a sua aquisição. Uma das formas mais utilizadas pelos jovens e famílias de classe média para adquirir uma habitação é através do crédito habitação concedido por uma entidade bancária.

Realizado a título de exemplo, simulação de crédito bancário<sup>80</sup>, para aquisição de imóvel para habitação própria permanente, num dos maiores bancos a operar em Portugal e considerando um imóvel avaliado em €150 mil e um contribuinte com 30 anos, com um rendimento mensal de €1 420 brutos<sup>81</sup> sujeitos aos descontos legais (IRS e Segurança Social). O valor máximo disponibilizado pela entidade bancária é cerca de 90% da avaliação do imóvel, o que se traduz na concessão de um crédito de €135 mil euros pelo período de 37 anos e com uma prestação mensal de €664.

Esse comprador terá de possuir de capital próprio de €15 mil euros (10% do valor em falta) para perfazer o valor total do imóvel de €150 mil euros.

Ao valor total de empréstimo bancário acresce o valor de €3 477,90 em comissões, emolumentos, imposto selo e ainda o valor de €628,32 de IMT. Ou seja, somando os valores não cobertos pelo empréstimo bancário estão em falta os 10% e os encargos e impostos com a aquisição (€4 106,22), assim o contribuinte terá de ter disponível *à priori* de capital próprio cerca de €19 106,22.

---

<sup>80</sup> <https://ind.millenniumbcp.pt/pt/campaign/Pages/simulador-credito-habitacao>

<sup>81</sup> <https://www.pordata.pt/portugal/salario+medio+mensal>

A maioria dos jovens com 30 anos de idade, no início de vida contributiva com vencimento líquido de €1 100 não possuem capital próprio para aquisição de um imóvel a “pronto” ou para dar de entrada e suportar encargos de €19 106,22. Então questiona-se onde irão buscar o restante valor necessário para liquidar esses montantes? A resposta é simples, contrair um crédito de valor mais elevado ou irão contratar um segundo crédito para suprir os valores em falta ou opta por um imóvel de valores inferiores, com menos condições, menor qualidade e a uma distância maior do local de trabalho.

Os valores apresentados, podem alterar-se significativamente consoante o rendimento, idade, património, do VPT ou do contrato de compra e venda do imóvel. Ainda é necessário ter em consideração que após a concessão do crédito e aquisição do imóvel, um comprador com este perfil despende mais de metade do seu rendimento mensal com o pagamento da prestação do crédito<sup>82</sup>.

Este simples caso prático, exemplifica um contribuinte residente em Portugal, com uma capacidade contributiva e um poder compra médio para adquirir um imóvel com condições mínimas e dignas de habitualidade para viver.

A opção pelo arrendamento, existe evidências<sup>83</sup> que portugueses de classe média e emigrantes recorrem ao crédito bancário para obter financiamento para fazer face às exigências dos senhorios, como o adiantamento de várias rendas e prestação de caução ou garantia bancária. Tem-se ainda verificado o aumento do número de pessoas, não pertencentes ao mesmo agregado familiar (cerca de 5 a 10 pessoas), na maioria de nacionalidade estrangeira, a residir na mesma habitação arrendada.

Face à escassez habitacional e aos fracos recursos económicos dos contribuintes, tem se verificado a procura de outro tipo de imóveis não destinados à habitação, como lojas, arrecadações, anexos, garagens ou sótãos adaptados por forma a permitir a sua utilização como habitação, a preços mais reduzidos. Tudo serve como meio de obter um “lar” e estabelecer residência. De outro modo não resta outra alternativa, senão viver na rua, debaixo de um viaduto, numa tenda ou em estações/terminais de transportes públicos.

---

<sup>82</sup> <https://www.publico.pt/2023/12/20/economia/noticia/peso-habitacao-encargos-familias-aumentou-45-desde-2015-2074345>

<sup>83</sup> Sem qualquer relatório oficial, o signatário desta dissertação recolheu informação e o testemunho de potenciais clientes arrendatários, em diferentes agências imobiliárias existentes em Portugal

## Endividamento das famílias

O endividamento das famílias portuguesas é um tema que tem sido objeto de análise<sup>84</sup> e debate, especialmente em contexto de crise económica e social provocada pela pandemia de Covid-19, a subida do custo da energia originada pela guerra da Ucrânia, aumentos os juros do crédito habitação e pelo aumento do desemprego.

Segundo os dados do Banco de Portugal em 2023 o endividamento das famílias teve uma subida em face ao período homólogo de 3,6%, sendo este o maior crescimento desde 2008. Este aumento deveu-se, essencialmente, ao crescimento dos custos com o crédito à habitação, que representa 80% do rendimento mensal das famílias. A subida acentuada dos custos de produção e o preço dos bens contribuiu para perda do poder de compra levando-as a recorrer ao crédito para fazer face às suas despesas correntes.

No entanto, o endividamento tem vindo a recuar em termos relativos, ou seja, em percentagem do seu património e do rendimento disponível. No terceiro trimestre de 2023, a dívida das famílias representava 57,62% do PIB<sup>85</sup> o valor mais baixo desde setembro de 2018 que representava 68,66% do PIB. O seu património, por sua vez, tem vindo a aumentar devido à valorização dos ativos financeiros e imobiliários.

Em relação ao rendimento disponível, em 2022 a dívida das famílias era de 95,7%, significa que deviam quase o equivalente a um ano de rendimento. Este valor é consideravelmente inferior ao registado em dezembro de 2011, quando a dívida das famílias atingiu o máximo histórico de 173,5 mil milhões de euros, o que equivale a 101,5% do PIB<sup>86</sup>.

Estes dados mostram que nos últimos anos os portugueses têm feito um esforço em reduzir o nível de endividamento e aumentar a poupança. No entanto, este esforço pode ficar comprometido pela deterioração das condições económicas e financeiras do país, que pode levar a novo aumento das taxas de juro, do desemprego e insolvência. Por isso, é importante que as famílias mantenham uma gestão prudente e responsável das suas

---

<sup>84</sup> [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ar201201\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ar201201_p.pdf)

<sup>85</sup> <https://bpstat.bportugal.pt/serie/12457925>

<sup>86</sup> [https://www.jornaldenegocios.pt/economia/conjuntura/detalhe/endividamento\\_das\\_familias\\_portugas\\_baixa\\_mais\\_de\\_9\\_mil\\_milhoes\\_desde\\_2011](https://www.jornaldenegocios.pt/economia/conjuntura/detalhe/endividamento_das_familias_portugas_baixa_mais_de_9_mil_milhoes_desde_2011)

finanças, evitando o sobre-endividamento e procurando soluções adequadas para pagamento das dívidas.

## **Regime Financeiro e o endividamento das Autarquias Locais**

O Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, regula o nível de endividamento das autarquias e entidades intermunicipais e define o conceito de endividamento municipal.

Resumidamente, o disposto no n.º 1 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013 estipula que a dívida total não pode ultrapassar, a 31 de dezembro de cada ano civil, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida arrecadada nos três exercícios anteriores. O n.º 2 do artigo 52.º do citado diploma legal, esclarece que a dívida total de operações orçamentais engloba todos os empréstimos, contratos ou outras formas de endividamento junto de instituições financeiras.

Segundo os dados publicados da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), o endividamento das autarquias locais tem vindo a diminuir nos últimos anos, passando de 7,8 mil milhões de euros em 2013 para 4,5 mil milhões de euros em 2020. Esta redução reflete o esforço de consolidação orçamental e de gestão financeira das autarquias locais, que na sua maioria têm cumprido os limites de endividamento e as regras de equilíbrio financeiro. No entanto, há ainda algumas autarquias locais que se encontram em situação de rutura financeira e sobre-endividamento, o que implica a aplicação de medidas de reequilíbrio e assistência financeira por parte do Governo central.

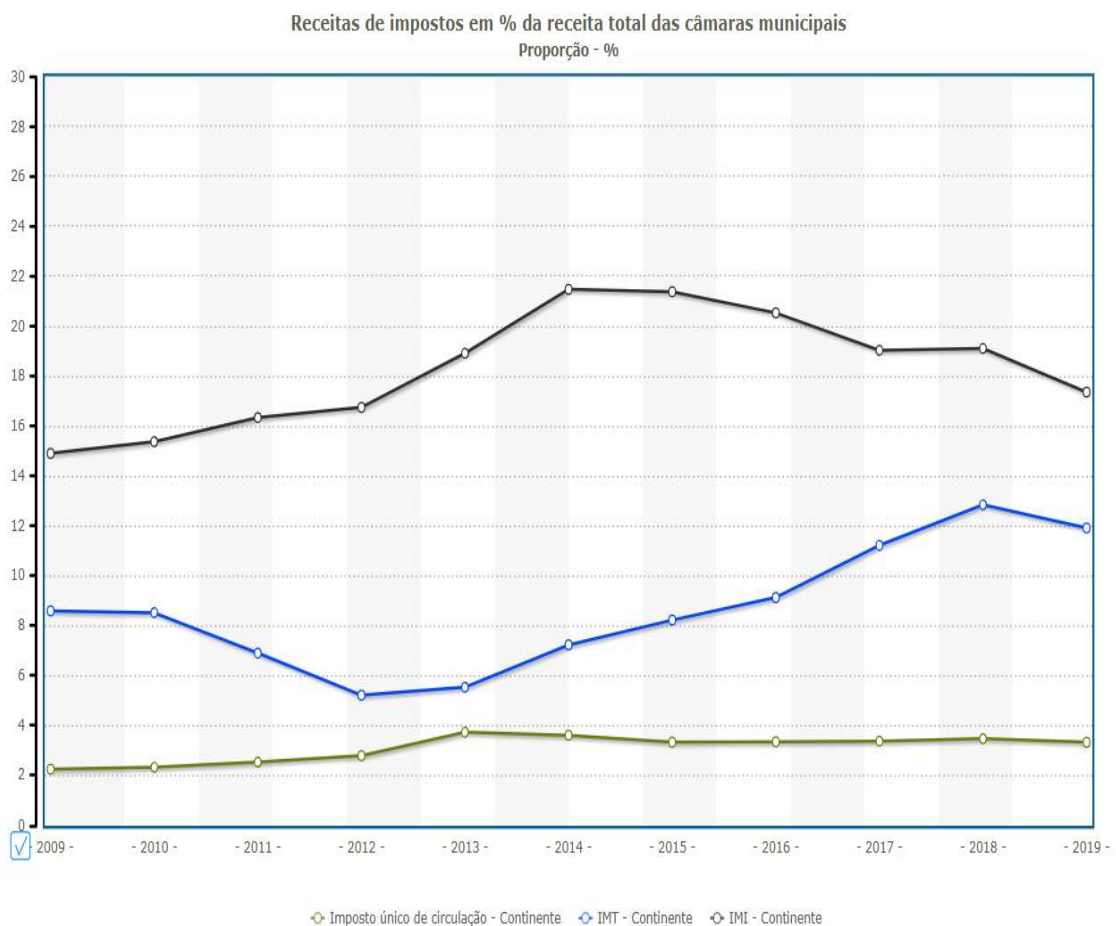
Se olharmos para os dados oficiais, o nível de endividamento das 308 autarquias, apenas 20 autarquias excederam o limite legal imposto<sup>87</sup> e todas essas são de pouca densidade populacional (p.e. Fornos de Algores, Vila Franca do Campo, Cartaxo), com baixas ou insignificativas movimentações de população e reduzidos números de transações de imóveis.

---

<sup>87</sup><https://www.dn.pt/sociedade/20-municipios-excederam-em-2020-limite-da-divida-total-14402645.html>

Em 2023, foi anunciada uma nova medida que visava a duplicação do limite de endividamento das autarquias locais, passando dos 20% para 40% durante esse ano. Esta medida pretendeu dar uma maior margem às autarquias locais de fazerem face aos efeitos da crise económica e social provocada pela pandemia Covid-19 e pela guerra na Ucrânia, permitindo mais investimento na habitação, na reabilitação dos imóveis existentes. No entanto, esta medida também implica um maior rigor e uma maior responsabilidade na gestão financeira para controlar o endividamento e um maior controlo financeiro para evitar o desequilíbrio das contas públicas.

Relativamente ao volume de receitas das autarquias tem se verificado ao longo dos anos, subidas até valores nunca antes registados, conforme a Imagem abaixo, podemos verificar a receita de IMT e IMI<sup>88</sup>:



<sup>88</sup> <https://www.pordata.pt/db/municipios/ambiente+de+consulta/grafico>

Considerando que o IMT um imposto gerado de forma irregular e ocasional, consoante o número de transações e isenções atribuídas. Este imposto tem um peso significativo nos cofres das autarquias locais.

Resulta também da análise do gráfico que o IMI é um imposto regular e periódico, os valores de receita são muito constantes e sem grandes variações ao longo da última década, não indo além dos 18% de receita para as autarquias.

Com estes valores apresentados, verifica-se que o IMT representa 12% de receita fiscal para as autarquias. Esta reduzida percentagem permite fundamentar que seria possível reformular ou substituir do IMT por outro imposto (que será apresentado na Parte V), sem comprometer as receitas e equilíbrio financeiro das autarquias. As propostas que serão apresentadas terão melhor correspondência entre os meios e fins do imposto, maior justiça fiscal e concretiza o fundamento de cobrar impostos com base na capacidade contributiva.

## Conclusões

A tributação de imóveis em contexto europeu é um assunto que envolve diferentes regras e regimes, dependendo do país onde o imóvel está situado, da residência fiscal do proprietário e do tipo de transação realizada. Em regra, as receitas ou rendimentos obtidos com a venda ou arrendamento de imóveis estão sujeitos a impostos nos países onde se localizam os imóveis, podendo haver acordos para evitar a dupla tributação entre os países envolvidos.

Em Portugal, os cidadãos europeus que pretendem comprar ou vender imóveis no país devem respeitar diversas obrigações legais, desde o contrato-promessa de compra e venda à escritura, passando por impostos e seguros. Os rendimentos provenientes de imóveis situados em Portugal estão sujeitos a IRS, independentemente da residência fiscal do proprietário.

As mais-valias imobiliárias, ou seja, o ganho obtido com a transmissão do imóvel, são tributadas de forma diferente para residentes e não residentes em Portugal. Os residentes são tributados em 50% da mais-valia que pode ser englobada aos restantes rendimentos e

sujeita às taxas progressivas de IRS. Existe isenção de tributação de mais-valias em sede de IRS caso os proprietários vendam o imóvel ao Estado, autarquias locais e às empresas públicas na área de habitação, para aumentar do parque público habitacional.

Os RNH são tributados a 100% da mais-valia, à taxa fixa de 28%, salvo se optarem pelo regime dos residentes, sendo residentes noutra país da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu. O regime de reinvestimento, que permite deduzir o valor reinvestido na compra de outro imóvel, não se aplica aos não residentes.

O relatório da OCDE alerta que o aumento dos preços das casas tem efeitos negativos sobre a economia e a sociedade portuguesa, como o agravamento das desigualdades, a exclusão social, a perda de competitividade, a fragilização do sistema financeiro e a redução da mobilidade laboral. O relatório recomenda que sejam adotadas medidas para aumentar a oferta de habitação (especialmente de habitação social e acessível), para melhorar a qualidade e a eficiência energética do parque habitacional, para diversificar as fontes de financiamento do setor imobiliário e para reformar o quadro regulatório e fiscal do mercado de habitação.

O Governo tem vindo aprovar um conjunto de medidas de tributação do património e apoio à habitação no âmbito do programa Mais Habitação, que visa responder aos problemas da habitação no país. Entre outra, as principais medidas são:

- A isenção de IRS sobre as mais-valias na venda de imóveis ao Estado e aos municípios, para aumentar o parque habitacional público e a oferta de arrendamento;
- A isenção de IRS sobre as mais-valias quando o rendimento serve para pagar o empréstimo da habitação própria e permanente do próprio ou dos descendentes;
- A isenção fiscal para proprietários que deixam o alojamento local e passam para o arrendamento tradicional, para incentivar a transferência de casas para habitação;
- O fim dos vistos *Gold* para investimento em habitação, para limitar a especulação imobiliária e a pressão sobre os preços das casas;
- O arrendamento forçado de casas devolutas há mais de dois anos, para mobilizar o património disponível e combater o abandono urbano;

- A bonificação temporária dos juros do crédito à habitação, para aliviar o esforço financeiro das famílias com dificuldades em pagar as prestações;
- A aplicação de um indexante correspondente a 70% da Euribor nas prestações do crédito à habitação durante dois anos, para reduzir ou estabilizar o valor das prestações;
- O prolongamento da suspensão da comissão de reembolso antecipado de capital, para facilitar a renegociação ou a transferência do crédito à habitação.

Todas as medidas de apoio à habitação têm como objetivo promover uma habitação digna, de qualidade, sustentável e inclusiva para todos.

O arrendamento ou a compra com recurso ao crédito são duas opções para quem quer ter uma casa, mas que têm vantagens e desvantagens. O arrendamento implica menos custos iniciais, mais flexibilidade e menos riscos, mas também implica instabilidade, dependência, subida das rendas e falta de retorno do investimento. A compra com recurso ao crédito implica mais custos iniciais, mais compromisso e mais benefícios, mas também implica responsabilidade, vinculação, juros e manutenção. A escolha depende da situação financeira, dos objetivos pessoais e das condições do mercado imobiliário.

O endividamento das famílias aumentou em 2020 e 2021, devido aos efeitos da pandemia Covid-19 na economia e nas finanças públicas. No último trimestre de 2023 o endividamento do Estado reduziu para 98,7% do PIB. É a primeira vez, desde 2009, que a dívida pública se situa abaixo dos 100% do PIB. Esse objetivo foi alcançado devido à recompra de títulos de dívida e ao pagamento antecipado de dívidas das empresas públicas. Toda esta despesa paga não afetou o excedente orçamental alcançado.

## PARTE V

# APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS, CONSIDERAÇÕES FINAIS, DESAFIOS E CONCLUSÃO

Após a identificação dos princípios e caracterização do regime de IMT e todas questões controvertidas trazidas à colação, apresentam-se algumas propostas mais atualizadas e adequadas, por forma a alterar o atual modelo de tributação do património em Portugal, sem comprometer as receitas das autarquias locais:

### Substituição do IMT pelo IMI

Por forma a demonstrar a exequibilidade do que afirmado na Parte IV, será exemplificado, de forma simples e fundamentado as suas vantagens práticas.

É utilizado como exemplo a aplicação da taxa mais elevada legalmente prevista pelo art.º 17 do CIMT na aquisição de um imóvel para habitação permanente. Na transação de um imóvel situado em Lisboa, com valor superior a €1 102.920 aplica-se a taxa única de IMT de 7,5%, ou seja, o equivalente, em valores arredondados para efeitos de cálculo, a cerca de €82 720 de IMT, mais €8 800 de IS e €6 000 de IS pela utilização do crédito bancário.

A eliminação do IMT poderia concretizar-se pelo aumento adicional do valor percentual do IMI. Dito de outro modo, a perda de receita será compensada pelo aumento do IMI, quanto maior for o valor do imóvel, maior será o valor do IMI a liquidar.

Recordando que a taxa de IMI é calculada da seguinte forma:  $IMI = Taxa \text{ de IMI} \times VPT$  e não esquecendo que as autarquias locais têm o poder de definir e alterar as suas taxas municipais, devido à sua autoridade tributária<sup>89</sup>, podendo essas taxas variar consoante as necessidades financeiras de cada município.

Para efeitos de cálculo do novo IMI, vamos considerar um imóvel de valor superior a €1 102.920 situado em Lisboa. A taxa de IMI aplicada em Lisboa<sup>90</sup>, no ano de 2023, é de

---

<sup>89</sup> Cfr. n.º 4 do Artigo 238.º da CRP

<sup>90</sup> <https://www.economias.pt/taxas-de-imi-por-concelho/>

0,30%, realizando-se o cálculo do IMI da seguinte forma  $0,30\% \times \text{€}1\ 102.920 = \text{€}3\ 308$  anuais. Ora, se a taxa em Lisboa for atualizada para 0,55%, irá traduzir-se num aumento para €6 066 anuais que irá acompanhar toda a vida útil do imóvel, que se estima bastante longa. Esse valor anual de IMI poderá ser atualizado consoante a revisão do VPT (de 3 em 3 anos).

Assim as autarquias locais irão recuperar perda de receita de IMT em pouco mais de 30 anos, ao invés de receber no ato da transferência de propriedade o pagamento único de €82 720 de um único contribuinte e se o imóvel não for revendido. No decorrer dos anos tornara-se mais vantajoso e lucrativo para as autarquias locais, dinamiza o mercado imobiliário, incentiva investimentos e estimula as trocas de imóveis.

Tendo em consideração que o IMT é um imposto depende do VPT ou valor do contrato, o que for de maior valor, qualquer comprador que adquira um imóvel destinado para habitação própria permanente de valor superior a €633 453 (até €1 102.920) paga uma taxa única de 6% e se o imóvel for de valor superior a €1 102.920 paga a taxa única de 7,5%.

Simplificando a questão, o IMT é de proporcionalidade limitada, ou seja, imóveis de luxo de valores superiores a €1 102.920 a taxa aplicável é sempre igual de 7,5%. O único agravamento que existe e irá sofrer será o imposto adicional ao IMI (AIMI).

Existe ainda aplicação da taxa fixa de 10%, para quem tenha domicílio fiscal em países, regiões ou territórios sujeitos a um regime fiscal mais favorável, como por exemplo os que constam da lista de offshores<sup>91</sup>.

A solução apresentada de eliminar o IMT e aumentar percentualmente o IMI, além de combater a fraude e evasão fiscal irá diminuir, consideravelmente, os acordos de simulação de preços na transmissão dos imóveis, ainda consegue atingir os níveis esperados de arrecadação de receita. A aplicação desta medida é simples e eficaz, sem comprometer as receitas as autarquias locais e respeita o princípio da capacidade contributiva e justiça fiscal, que se encontram tutelados pela CRP.

---

<sup>91</sup> [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes//253480533\\_1.doc.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/legislacoes//253480533_1.doc.pdf) (Portaria n.º 150/2004, de 13 de fevereiro)

Importa acrescentar que, segundo um estudo realizado pela OCDE em 2022<sup>92</sup>, os contribuintes geralmente reagem pouco às mudanças na política fiscal, porque a sua base tributável é o imóvel e não o seu rendimento. Estes impostos são mais eficientes e estão entre os impostos que são menos prejudiciais ao crescimento económico. Este mesmo estudo revelou que existe uma estreita ligação entre os impostos pagos pelos residentes do município e os equipamentos e serviços disponibilizados pelos municípios.

Certamente e sem qualquer dúvida o imposto terá que ser liquidado, mas não haverá outra alternativa? A resposta é afirmativa. O mesmo poderia basear-se na capacidade contributiva do comprador, conforme os preceitos constitucionais e ser liquidado de outra forma ou de uma forma faseada em percentagem mínima através do IMI, sem comprometer o equilíbrio das receitas e os interesses das autarquias locais.

## **Maior progressividade dos escalões e isenção de IMT**

No termos da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, estão previstos sete escalões de progressividade da tabela de IMT, com taxas que variam entre 0% a 7,5% para imóveis com o VPT ou do contrato translativo de imóveis de valores entre €101 917 e €1 102.920.

Considerando a impossibilidade de eliminar o IMT, outra solução será o aumento da progressividade com mais escalões e intervalos de diferença de menor valor, poderá beneficiar os contribuintes de diferentes capacidades contributivas e consoante as suas necessidades pessoais e a média dos valores transacionados pelo mercado imobiliário atualmente.

A aquisição de imóvel, destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, em Portugal continental, por exemplo poderiam ser aplicados novos escalões de acordo com o seguinte quadro:

---

<sup>92</sup> Housing Taxation in OECD Countries, OCDE Tax Policy, n.º 29, OCDE Publishing, Paris. Disponível em <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>



Valor de aquisição da escritura do imóvel ou VPT (em euros)	Taxas percentuais	
	Marginal	Média, no limite superior do escalão
Até €139 412	0	0
+ €139 412 e até €176 907	1	0,5379
+ €176 907 e até €214 402	3	1,7274
+ €214 402 e até €251 897	4	3,8361
+ €251 897 e até €326 887	5 (taxa única)	
+ €326 887 e até €401 877	6 (taxa única)	
+€401 877 e até €551 857	7 (taxa única)	
+€551 857 e até €851 817	8 (taxa única)	
+851 817 e até €1 151.777	9 (taxa única)	
+ de €1 151.777	10 (taxa única)	

Esta solução também poderá corresponder a uma aproximação aos valores médios praticados pelo mercado imobiliário, o que não tem que necessariamente acontecer. No

entanto, no que concerne à isenção de pagamento de IMT, o mesmo poderia iniciar-se para imóveis de valor inferior a €139 412.

Pode existir, também, uma diferenciação de valores a isentar, entre zonas periféricas e centros urbanos, para permitir a melhor distribuição populacional pelos imóveis localizados em zonas com pressão demográfica e maior especulação imobiliária como a cidade de Lisboa e Porto, a isenção de IMT pode subir até ao valor de €251 897.

## **Criação do Fundo Autárquico Nacional**

Outra solução para o fim do IMT é a criação do Fundo Autárquico Nacional (FAN) para redistribuir equitativamente a receita global de IMT gerado em Portugal continental durante um ano. Seguindo os critérios de coesão territorial, distribuição da riqueza e respeito pelo princípio da igualdade que constam na Lei do Solo<sup>93</sup>. A criação do FAN poderá trazer algumas vantagens e benefícios para todos os contribuintes residentes, cortar com a especulação imobiliária e diminuir a pressão demográfica existente principalmente nos municípios de Lisboa e Porto.

O FAN corta o incentivo à especulação imobiliária criado pelos municípios, que deu origem à escassez de oferta habitacional nos centros urbanos, o que encareceu o preço das habitações. A receita de IMT nas grandes áreas metropolitanas cresceu mais de 336% nos últimos 10 anos<sup>94</sup>, beneficiando apenas as grandes cidades urbanas e com maior pressão demográfica.

Em Portugal, são transacionados, em média, 180 mil imóveis por ano, em que 40% da receita de IMT está localizada no distrito de Lisboa. Demonstra que uma enorme desigualdade de distribuição de receita de imposto. Com o fim dos Vistos Gold, a suspensão da concessão de novas licenças para o alojamento local e a falta de investidores nacionais e estrangeiros, a receita de IMT nos municípios mais pequenos veio diminuir significativamente.

---

<sup>93</sup> Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo (na sua redação atual)

<sup>94</sup> <https://www.dn.pt/politica/be-quer-receita-do-imt-canalizada-para-fundo-autarquico-nacional--17211983.html>

Hoje é possível verificar que existe uma forte ligação entre o IMT e o preço dos imóveis aumentando o seu valor final. Esta receita já ultrapassa largamente a receita de IMI, aumentando no ano 2022 cerca de €350 milhões face ao ano anterior, atingindo um valor global de €1 698 milhões<sup>95</sup>. Valores atingidos nunca foram registados em Portugal com obtenção de receita de IMT.

A criação do FAN, permitirá que faça uma melhor gestão da receita e permitir o investimento em habitações sociais, com rendas mais acessíveis, em zonas de menor densidade populacional e menor pressão demográfica, colocando um travão na especulação imobiliária nas grandes cidades e zonas periféricas.

## **Substituição do IMT pelo IVA**

O IVA é um imposto que incide sobre o consumo de bens e serviços, pago pelo consumidor final. O imposto sobre o consumo constitui-se e extingue-se com único ato ou facto tributário, é um imposto de obrigação única. A tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, onerando apenas os consumos de luxo. Por isso, não parece fazer sentido substituir o IMT pelo IVA, pois são impostos com naturezas e objetivos diferentes. Além disso, o IVA já é aplicado na construção e na reabilitação de imóveis, pelo que a sua aplicação na transmissão de imóveis poderia resultar numa dupla tributação. Por ser incompatível e inconstitucional é de afastar a hipótese de tributar a transmissão de imóveis através do IVA.

Em regra, as transmissões de bens imóveis estão isentas de IVA, salvo se o transmitente renunciar à isenção ou se o imóvel for objeto de grandes obras de transformação ou renovação que tenham determinado uma alteração superior a 30% do valor patrimonial tributável para efeitos de imposto municipal sobre imóveis. Nesses casos, o IVA é aplicado à taxa normal (23%) e é autoliquidado pelo adquirente do imóvel.

---

<sup>95</sup><https://expresso.pt/economia/impostos/2023-02-06-Receita-do-IMT-bate-recorde-em-2022-e-supera-pela-primeira-vez-o-IMI-8afa6d5b>

Assim, o IMT e o IVA são impostos distintos que podem incidir sobre a mesma operação de transmissão de bens imóveis, dependendo das circunstâncias. Não se trata de uma substituição, mas sim de uma cumulação de impostos. No entanto, há algumas situações em que o IMT pode ser reduzido ou isento quando há lugar à aplicação de IVA, como forma de evitar uma dupla tributação.

A única possibilidade de substituir o IVA pelo IMT era desconsiderar o conceito de imóvel como ele é conhecido atualmente e atribuir nova classificação do imóvel como uma mercadoria, alterando o n.º 30 do artigo 9.º do CIVA, permitindo a transmissão onerosa de imóveis seja tributada pelo IVA. Esta substituição do imposto poderia incentivar a transmissão de imóveis usados entre particulares.

## **Substituição do IMT por Imposto Selo**

Não se pode deixar de fazer referência ao Imposto Selo. Este tipo de imposto é excluído *ab initio* como possível substituto do IMT, pela natureza do contrato de negócio de transmissão. Refere o n.º 1 do Código do Imposto Selo este incide sobre todos atos, contratos, documentos, títulos, livros, papéis e outros previstos na Tabela Geral, incluindo transmissões gratuitas de bens. Vem ainda o n.º 3 do mesmo diploma legal clarificar que, para efeitos de transmissão, são considerados os documentos e atos subjacentes às transmissões de onerosas de imóveis. Assim, devido à natureza particular do Imposto Selo a aplicação deste imposto fica excluído a possível substituição pelo IMT.

## **Substituição do IMT por taxa de registo predial**

A criação de um imposto ou taxa de registo com taxas reduzidas mais adequadas consiste na substituição do IMT por uma taxa de registo predial, ou seja, o IMT em vez de ser pago no momento da escritura com um imposto sobre a transmissão do imóvel, passava a ser cobrado uma taxa de registo da propriedade, o que poderia reduzir os custos de aquisição de imóveis e simplificar o processo burocrático. Além disso, esta

substituição levanta algumas questões, como o valor da taxa de registo predial a cobrar, a sua forma de cálculo, quais isenções e benefícios fiscais aplicar, quais seriam as implicações para os compradores e vendedores dos imóveis.

A taxa de registo predial é um ato facultativo que serve para publicitar os direitos reais sobre os imóveis e conferir-lhes eficácia perante terceiros. Nestes casos, a taxa de registo é um emolumento que se paga pela realização do registo.

Em países, como a Itália, o Reino Unido ou Holanda o registo predial é um ato constitutivo que serve para transferir a propriedade ou outros direitos reais sobre os imóveis. Nestes casos, a taxa de registo é um imposto que se paga pela transmissão do imóvel e que é calculado com base no valor do contrato ou no valor de mercado do imóvel.

Na Alemanha, por exemplo, a taxa de registo varia entre 3,5% e 6,5% do valor do contrato, dependendo do estado federado onde se situa o imóvel.

Deste modo, a taxa de registo de transmissão de imóveis na Europa não tem uma definição única nem um valor uniforme. Ela depende da natureza jurídica do registo predial e da legislação fiscal de cada país.

A taxa de registo é um emolumento que se paga pela realização de um registo predial, que é o ato de inscrever no registo público os direitos reais sobre os imóveis, como a propriedade, a hipoteca, o usufruto. A taxa de registo é paga pelo requerente do registo e varia de acordo com o tipo de pedido. Assim, o IMT e a taxa de registo são impostos diferentes que têm por base factos de natureza distinta. É fundamento bastante para demonstrar que não se mostra possível substituir o IMT por uma taxa de registo predial.

## **Considerações finais**

Especialistas, órgãos políticos e a própria AT estudaram o modelo atual de tributação do património, a eventual reformulação ou até mesmo a extinção do IMT. As equipas de trabalho do Centro de Estudos Fiscais da AT e partidos políticos, rapidamente abandonaram a ideia por ser demasiado complexa e controversa. Apenas alguns especialistas e entendidos na matéria, têm realizado pequenos comentários sobre os problemas atuais do imposto sem aprofundar ou apresentação de soluções ou alternativas.

Entre políticos discute-se sobre a possibilidade de alterar o IMT, mas os fundamentos e fins tendem a manter-se iguais aos que foram aprovados em 2003, ficando este imposto um pouco à margem de outros impostos que são revistos com maior regularidade.

Em todos Orçamentos de Estado, consta a rubrica dedicada às receitas geradas pelo IMT, sem nunca mencionar a reforma ou avaliação dos propósitos ou objetivos do imposto, apenas se verifica alterações pontuais das taxas, isenções e incidências. Sem nunca querer refletir sobre *a ratio* deste imposto. O IMT representa uma verdadeira galinha dos ovos de ouro. É uma fonte de receita quase infindável para as autarquias locais, prevendo-se assim que irá permanecer em vigor por bastante longo e indeterminado.

Existe a necessidade de ressuscitar esta questão e repensar os propósitos, fundamentos e objetivos, abrindo-se novamente o debate e trazer à luz do dia as questões que foram esquecidas ou abandonadas, que por opção legislativa não foram aprovadas. Estas medidas poderiam beneficiar tanto o Estado, como o contribuinte e dinamizar todo o mercado imobiliário.

É inegável que o IMI e o IMT estão intrinsecamente ligados e ambos se destinam à tributação do património imóvel. Assim, estão criadas as condições mínimas e necessárias para reformular o nosso sistema fiscal e modernizar a tributação de património, mais concretamente o IMT.

Após 20 anos do fim do imposto SISA e a criação do novo do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas, regressa a necessidade de reformular e repensar todo modelo de tributação o património. Sem prejuízo das receitas destinadas às autarquias locais, sendo este imposto uma das principais receitas juntamente com IMI, deverá ser considerado outra alternativa, ora aqui apresentada, a obtenção de receita fiscal à luz da justiça tributária, a eficiência fiscal ou a substituição por um imposto mais justo, atendendo à capacidade contributiva do contribuinte.

Alternativas apresentadas são mais racionais de tributar do património para contribuir para igualdade entre os cidadãos. Este imposto já perdeu todas as suas características que historicamente teve de instrumento de justiça social e fins para qual foi criado.

A extinção deste imposto deverá ser combinada com avaliação de outras formas de tributação do património como instrumento efetivo de equidade, tornando-se necessário realizar uma revisão lógica e exequível do IMT.

O IMI com um agravamento progressivo, além do que existe, para imóveis devolutos ou abandonados, a necessitar de obras de requalificação ou manutenção, inserindo-os novamente no mercado imobiliário e contribuir para a qualidade de vida das pessoas residentes e valorização dos imóveis contíguos.

Se possível retirar as experiências de outros Estado-Membros da União Europeia ou de terceiros Estados um sistema unificado e global de tributação do património.

Com a evolução do mercado imobiliário e acréscimo de procura de imóveis nas grandes cidades e nas restantes áreas metropolitanas, facilmente se verifica através das cadernetas prediais o VPT atribuído aos imóveis pela AT é muito abaixo do valor praticado na compra e venda.

O exemplo prático que permite a evasão e fraude fiscal é o caso da alienação do imóvel por €130 mil, com um VPT de €100 mil e declarada a venda por €100 mil (isento de imposto) com conluio entre comprador e vendedor, *à posteriori*, é entregue à parte o restante valor. Isto demonstra a facilidade com que as partes conseguem fugir ao pagamento de imposto com a transmissão e lucros ou mais-valias, devido à ineficácia da fiscalização e do sistema de avaliação patrimonial dos imóveis pela AT.

## Desafios

Desafios a enfrentar na criação de um novo modelo de tributação do património, o seu âmbito e incidência do imposto é respeitar e conjugar os princípios da igualdade, propriedade, justiça fiscal e capacidade contributiva. A CRP permite criar impostos sobre o património para redistribuir a riqueza e contribuir para a igualdade entre os contribuintes, apenas deixa margem de discricionariedade e liberdade ao legislador quanto aos objetivos e solução a adotar. Como aponta o prof. Casalta Nabais, em prossecução de tal objetivo constitucional, “*proceder à discriminação de patrimónios, tributando os mais elevados e isentando os mais baixos ou adotando taxas progressivas*”<sup>96</sup>.

---

<sup>96</sup> Nabais, José Casalta, Direito Fiscal - Lições, 10ª edição, pág. 436, Almedina, 2019

Extraír do princípio da capacidade contributiva um modelo de imposto sobre o património com uma base tributável alargada a todas as manifestações de riqueza e ultrapassar os obstáculos de praticabilidade que podem conduzir à criação de desigualdades entre os contribuintes.

O principal prejuízo originado pelo IMT é a circulação do imóvel no mercado imobiliário. O IMT inibe a troca de imóveis com mais frequência, quando surgem alterações supervenientes da condição financeira, saúde ou familiar do proprietário.

O desafio é mudar e melhorar a qualidade de vida dos portugueses, mais concretamente a vida dos jovens que começam a trabalhar e a lutar pela sua independência, dos mais desfavorecidos, dos idosos ou dos jovens que decidam constituir família e ter um lar.

O IMT origina a deslocação da população em massa para zonas periféricas, tornando-as cidades-dormitório. Eliminar o IMT é um desafio pode travar o afastamento da população dos centros urbanos e das empresas criadoras de emprego.

Desafio de inverter o ciclo de afastamento dos investidores nacionais e estrangeiros. Eliminar o bloqueio aos grandes projetos imobiliários como fábricas, parques eólicos ou solares, da criação de novos empregos que são importantes para o desenvolvimento económico do país.

## **Conclusão**

A capacidade contributiva é um princípio constitucional que visa garantir a justiça fiscal e a igualdade dos contribuintes perante os impostos de acordo com a sua situação económica e patrimonial. A violação da capacidade contributiva ocorre quando o imposto é cobrado de forma excessiva, desproporcional ou arbitrária, sem respeitar os critérios de tributação estabelecidos na lei ou na Constituição.

A violação da capacidade contributiva ocorre quando o contribuinte não dispõe de recursos suficientes para cumprir as suas obrigações fiscais. O recurso ao crédito para pagar impostos pode ter consequências negativas para o contribuinte como risco de endividamento, pagamento de juros sobre juros, penhora de bens ou até originar a

insolvência pessoal. O recurso ao crédito para pagar impostos é um problema que afeta as relações entre o Estado e os contribuintes, podendo comprometer a legitimidade do Estado, a eficiência e a sustentabilidade do sistema fiscal.

O princípio da capacidade contributiva é violado quando o contribuinte é obrigado a recorrer ao crédito bancário para pagar impostos, neste caso o IMT e satisfazer as necessidades financeiras do Estado, contribuindo assim para o endividamento pessoal.

A alteração da tributação do património imobiliário, evita que o imposto seja cobrado de forma injusta, desproporcional e desigual, irá beneficiar tanto o contribuinte e o Estado.

Entende-se que é possível alterar o regime de IMT, nomeadamente através de:

1. Eliminação e substituição do IMT por um novo modelo de tributação do património através do IMI agravado percentualmente;
2. Eliminação e substituição do IMT por uma taxa de registo predial (à semelhança da Itália), reduzindo os valores a liquidar em taxas de registo menores para as transações de imóveis;
3. Criação do Fundo Autárquico Nacional para redistribuir de forma equitativa a receita global de IMT, seguindo os critérios de coesão territorial;
4. Maior progressividade com o aumento do número de escalões de IMT. Esta progressividade em razão do valor e da capacidade contributiva;
5. Aumento do valor mínimo de referência de isenção para os €139 412;
6. Eliminação das restrições dos reformados emigrantes, RNH e nómadas digitais. Retomar as políticas de incentivos àqueles que queiram viver em Portugal, aumentando assim a receita fiscal de IMT e reduzindo os atuais impostos sobre o património imobiliário de primeira habitação dos portugueses.

O mercado imobiliário a funcionar corretamente gera impostos que podem financiar os programas de habitação acessível, criando mais oferta habitacional e mais emprego, enquanto contribui para uma maior atratividade dos centros urbanos. Existem pequenos, médios e grandes investidores com disponibilidade para investir na construção de imóveis de qualidade para venda ou arrendamento social (*Build to Rent*) com preços e rendas acessíveis. O setor da construção é um pilar importante da economia de um país e Portugal

não foge à regra. Ao longo de várias décadas o setor da construção foi obliterado por más políticas fiscais nacionais.

Face a este quadro, muitos empresários desistiram de novas construções ou de colocar os imóveis existentes no mercado de arrendamento, focando-se apenas na venda para obter a máxima rentabilidade, retirando flexibilidade e diversidade à oferta de imóveis. A falta de investimento neste setor contribui também para o aumento de casas devolutas ou abandonadas.

As cidades de Barcelona, Berlim e Paris são frequentemente citadas, pelos decisores políticos dos Estados-Membros, como exemplos de boas políticas restritivas do “alojamento local” na tentativa de resolver o problema do acesso e escassez da habitação. Estas políticas foram recentemente copiadas por Portugal. No entanto, as restrições impostas nessas cidades não foram suficientes para contribuir para o aumento do parque habitacional.

De acordo com dados fornecidos pelo Eurostat e pelo relatório da OCDE, o acesso à habitação tem sido um problema crescente na Europa, com preços elevados de arrendamento e compra, o que dificulta o acesso de muitas pessoas a uma habitação digna.

Em Barcelona, por exemplo, no mercado do arrendamento o preço médio das rendas aumentou 50% nos últimos cinco anos, enquanto em Berlim os preços subiram 120% desde 2009.

O alojamento local não é solução para a escassez da habitação, elas destinam-se a estadias de curta duração. São investimentos realizados em habitações já existentes que na sua maioria encontravam-se subaproveitadas, abandonadas ou degradadas. Estes investimentos contribuem para o aumento do turismo, receita de IMT e requalificação urbana.

O problema da habitação é mais profundo e requer políticas públicas bem pensadas e implementadas. As políticas de habitação social, devem corresponder à necessidade dos contribuintes de acordo com a sua capacidade contributiva e ajudar a garantir o acesso à habitação.

É necessário um regime fiscal sobre o património que mobilize todos os agentes económicos para criar riqueza, recuperar o parque habitacional e reativar um mercado de arrendamento diversificado, eficiente e de qualidade.

A alteração do paradigma socioeconómico com a pandemia Covid-19, desfavoreceu a população dos centros urbanos tradicionais e desviou os fluxos de investimento e desenvolvimento urbano para áreas suburbanas que se encontravam disponíveis a um menor preço e que não padeciam de constrangimentos construtivos significativos, atendendo à legislação urbanística vigente.

A alteração dos fluxos de investimento privado, foi acompanhada pelo desinvestimento público na construção (num ambiente de poucos recursos financeiros estaduais) e implicou uma secundarização natural do tecido urbano consolidado.

Assim, o modelo habitacional a adotar deveria continuar a visar a promoção da reabilitação de edifícios desocupados, devolutos e/ou em ruína mantendo-os preferencialmente a espera pública, dando uma resposta à escassez e cumprir os princípios de direito fiscal.

Resumindo, o atual regime de tributação do património deve ser alterado, apenas existir um único imposto sobre o património mais justo e coerente e de acordo com a capacidade contributiva do contribuinte.

Este imposto deveria funcionar como um imposto de controlo e distribuição de riqueza, incidindo sobre bens que revelam a capacidade contributiva daqueles que não foram devidas ou corretamente tributadas pelos restantes impostos, por forma promover uma maior justiça e equidade fiscal.

Para os contribuintes não residentes em território nacional, deveria ser criado um imposto especial e progressivo, com vários níveis, aplicável na aquisição de imóveis para atenuar a perda de receita municipal e incentivar o investimento estrangeiro.

O regime do IMT permanece complexo e apresenta ainda dificuldades de fiscalização e eficiência. A solução deveria mesmo passar por uma reforma profunda, atendendo ao crescimento e evolução do mercado, à valorização dos imóveis e especulação imobiliária ou preços inflacionados.

Cada vez mais se vê os jovens a ficar até mais tarde em casa dos pais (entre 30 e 40 anos de idade) por falta de capacidade económica para adquirir um imóvel. A aplicação do IMT é outro fator que desincentiva a aquisição ou troca de imóveis.

O decréscimo da população em Portugal tem contribuído também para o aumento de imóveis devolutos ou abandonados, assim como o aumento de imóveis usados no

mercado imobiliário, originando uma diminuição de novas construções e o desinvestimento público no setor.

A substituição do IMT por outro que respeitasse melhor o princípio da capacidade contributiva em conjugação com o direito à habitação significa que, na prática os contribuintes escolheriam o seu imóvel de acordo com a sua capacidade económica e financeira para liquidar os impostos inerentes, mantendo-se assim o nível de receita fiscal das autarquias locais.

Recordando o mote para esta dissertação, o IMT não é o imposto mais estúpido do mundo. Os fins para os quais foi criado mostram-se desatualizados e descontextualizados, podendo ser aperfeiçoado ou alterado segundo os preceitos constitucionais de direito e respeito pelo princípio da capacidade contributiva.

## Bibliografia

- Baleeiro, Aliomar, Uma Introdução à Ciência das Finanças, 2010, pág. 873
- Xavier, Alberto, Direito Tributário Internacional, 2.<sup>a</sup> Edição, Almedina 2009, pág. 3
- Dourado, Ana Paula, Direito Fiscal, Lições, 3.<sup>a</sup> Edição, Almedina, 2018
- Dourado, Ana Paula, Direito Fiscal, Coimbra, 2015, pág. 198
- Machado, Baptista, Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador, Almedina, 1989, pág.108
- Campos, Diogo Leite de, Direito Tributário, Almedina, 2003, pág. 104
- Sanches, Saldanha, Manual de Direito Fiscal, 3<sup>a</sup> ed., Coimbra, 2007, pág. 211
- Nabais, José Casalta, Direito Fiscal, 6<sup>a</sup> edição Coimbra, 2011, pág. 149
- Nabais, José Casalta, Direito Fiscal, 7.<sup>a</sup> edição Coimbra, 2012, pág. 155
- Nabais, José Casalta, Direito Fiscal - Lições, 10<sup>a</sup> edição, Almedina, 2019
- Englisch, Joachim, Dividendenbesteuerung – Europa - fund verfassungsrechtliche Vorgaben im Vergleich der Körperschaftsteuersysteme Deutschlands und Spaniens. Köln: Otto Schmidt, 2005, pág. 135
- Mosquetti, Francesco, El Principio de Capacidad Contributiva. Traducción, Estudio y Notas Gallego, Juan M. Calero y Vázquez, Rafael Navas, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1980. pág. 277- 279
- Pardal, Francisco Rodrigues, O Uso de Presunções no Direito Tributário, Ciência e Técnica Fiscal, n.º 325-327, pág. 20
- Rocha, Freitas da, e Silva, Hugo Flores da, Teoria Geral da Relação Jurídica Tributária, Almedina, 2017, pág. 53
- Ribeiro, Teixeira, Lições de Finanças Públicas, 5.<sup>a</sup> edição, pág. 261
- Rocha, António Santos e Brás, Eduardo José Martins, Tributação do Património - IMI e IMT e Imposto do Selo, 2<sup>a</sup> Edição Revista, Almedina, 2018

Costa, José Manuel Cardoso da, O princípio da capacidade contributiva no constitucionalismo português e na jurisprudência do Tribunal Constitucional, Boletim de Ciências Económicas - Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes, Vol. LVII, Tomo I, 2014, pp. 1177 e 1178

Pires, José Maria Fernandes, Lições de Impostos Sobre o Património e do Selo, 3ª Edição, Almedina, 2018

Pires, José Maria Fernandes, O Adicional ao IMI e a Tributação Pessoal do Património, Almedina, 2017

Pires, José Maria Fernandes, Lições de Impostos sobre o Património e do Selo, Almedina 3.ª Edição, 2015

Espanha, João, Impostos: IMT – IMI – Imposto Selo, Direitos e deveres dos cidadãos, Almedina, 2010

Santos, António Carlos dos, IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis - Anotado e Comentado, 9ª edição, Almedina, 2021

Catarino, João Ricardo e Morais, Rui Duarte, Código do IMT - Anotado e Comentado, 5ª edição, Vida Económica, 2020

Pricewaterhousecoopers, Direito Fiscal e Tributário, 11ª Edição, Rei dos Livros, 2022.

Vasques, Sérgio, Manual de Direito Fiscal, 2.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 289 e 290

Vasques, Sérgio, Capacidade Contributiva, Rendimento e Património, Fiscalidade, 2005, pág. 44

Vasques, Sérgio, O Princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária, Almedina, pág. 38

Novais, Jorge Reis, Princípios Estruturantes de Estado de Direito, Coimbra, Almedina, 2019, pág. 77

Marques, Paulo e Sarmento, Joaquim Miranda, Impostos: Porquê e para quê? cadernos IDEFF, n.º 24

Pereira, Paula Rosado, *Princípios do Direito Fiscal Internacional, Do Paradigma Clássico ao Direito Fiscal Europeu*, Almedina, 2011

Tipke, Klaus, *Die steuerrechtsordnung* (A ordenação jurídica tributária), Colónia, 1993

Uckmar, Victor, *Princípios comuns de direito constitucional tributário*, 2ª edição, São Paulo Malheiros, 1999

## Legislação

Constituição da República Portuguesa de 1976, 7.ª Edição, Reimpressão 2021, Almedina

Decreto-Lei n.º 394-A/84, de 26 de dezembro, que aprovou o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA)

Decreto-Lei 287/2003, de 12 de novembro, na sua redação atual que aprovou o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), 19.ª Edição, Almedina

Decreto-Lei 287/2003, de 12 de novembro, que aprovou o Código do Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT), 19.ª Edição, Almedina

Decreto-Lei 398/1998, de 17 de dezembro, na sua redação atual que aprovou a Lei Geral Tributária (LGT), aprovado pelo, 19.ª Edição, Código Universitário, Almedina

Decreto-Lei 215/1989, de 1 de julho, na sua redação atual, que aprovou o Estatuto dos Benefícios Fiscais

Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que aprovou o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana ou do regime excecional do Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril

Decreto-Lei n.º 53/2014, de 8 de abril

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, republicada pela Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, que regula o regime financeiro das autarquias locais

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que aprovou o regime jurídico das autarquias locais

Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, aprovado pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio

Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, de 4 de fevereiro de 2014

Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), de 1 de dezembro de 2009

Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2023

Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro, na sua redação atual, que aprovou o Programa Porta 65 + e Programa Porta 65 Jovem

Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, que aprovou o Programa Mais Habitação

Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto, que aprovou o subsídio de renda

Decreto-Lei n.º 502/1999, de 19 de novembro, que aprovou o regime jurídico das cooperativas do Ramo de Habitação e Construção a cooperativa de habitação

Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, que aprovou o código cooperativo das Cooperativas

Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro, que aprovou o Orçamento de Estado para 2024

Medidas aprovadas pelo Conselho de Ministros em 16 fevereiro 2023

## **Jurisprudência**

Acórdão n.º 84/2003 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 100/2022 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 303/2020 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 348/1997 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 488/2021 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 711/2006 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 779/2021 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 862/2013 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 896/2021 do Tribunal Constitucional

Acórdão n.º 385/13.9BEPRT do Tribunal Central Administrativo do Norte  
Decisão arbitral do CAAD, de 22 de agosto de 2019, processo n.º 14/2016-T

## Documentos e publicações e endereços eletrónicos

Ficha técnica sobre a União Europeia, Livre Circulação de Capitais, de 2017

Relatório Censos de 2021

Relatório OCDE 2023

Relatório elaborado pelo Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana, em 2023

Publicação da Comissão de Reforma da Tributação do Património, Ministério das Finanças, Conselho Superior de Finanças, Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal, n.º 182, Lisboa, 1999

<https://www.gov.scot/policies/taxes/land-and-buildings-transaction-tax/>

[www.dn.pt/sociedade/20-municipios-excederam-em-2020-limite-da-divida-total-14402645.html](http://www.dn.pt/sociedade/20-municipios-excederam-em-2020-limite-da-divida-total-14402645.html)

[https://expresso.pt/economia/economia\\_imobiliario/2023-05-08-Espanha-garante-20-do-credito-para-a-primeira-habitacao-aos-jovens-e-familias-com-filhos-8f095f71](https://expresso.pt/economia/economia_imobiliario/2023-05-08-Espanha-garante-20-do-credito-para-a-primeira-habitacao-aos-jovens-e-familias-com-filhos-8f095f71)

<https://capasjornais.pt/Capa-Revista-Visao-dia-23-Fevereiro-2023-66373.html>

<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230113-1>

<https://cej.justica.gov.pt/LinkClick.aspx?fileticket=ggRMNcJOxhw%3D&portalid=30>

[www.millenniumbcp.pt/calculadoracreditohabitacao#/mortgageWizard?step=wizardResult](http://www.millenniumbcp.pt/calculadoracreditohabitacao#/mortgageWizard?step=wizardResult)

<https://www.economias.pt/taxas-de-imi-por-concelho/>

<https://www.podata.pt/portugal/salario+medio+mensal>



FACULDADE DE DIREITO  
Universidade de Lisboa

<https://www.pordata.pt/municipios/valor+medio+dos+predios+transacionados+total++urbanos+e+rusticos-89>

<https://www.ihru.pt/ohru>

[https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine\\_main&xpid=INE&xlang=pt](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE&xlang=pt)

<http://www.dgsi.pt>

<https://www.pgdlisboa.pt>

<https://www.stadministrativo.pt>

<https://taxfoundation.org/>