

Projeto de Lei n.º 35/XVI/1.ª (IL)

Título: Reduz as barreiras de transações de habitação própria e permanente, eliminando o imposto municipal sobre as transações onerosas de imóveis (IMT) para habitação própria e permanente e o imposto do selo sobre todas as operações imobiliárias

Data de admissão: 4 de abril de 2024

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

Os proponentes referem que se tem verificado uma «escalada dos preços da habitação» justificada por diversos fatores, entre os quais salientam a política de taxa de juro de referência do Banco Central Europeu (BCE) historicamente baixas, o que motivou uma maior procura pela aquisição de habitação, e a redução significativa dos imóveis concluídos para habitação.

Os proponentes divergem das soluções propostas por outras forças partidárias que, segundo eles, são focadas em restrições pelo lado da procura.

Assim, e atendendo a que defendem que os principais fatores que motivaram o aumento dos preços são: (i) a falta de resposta da parte da oferta de habitação (condicionada pela burocracia associada e pela baixa concorrência no mercado da construção); e (ii) a carga fiscal excessiva sobre a habitação, provocando o aumento dos preços da mesma, propõem, pela presente iniciativa:

- baixar a tributação aplicável a transações imobiliárias, nomeadamente, com a eliminação do imposto do selo (IS) sobre todas as operações imobiliárias e a eliminação do imposto municipal sobre as transações onerosas de imóveis (IMT) para habitação própria e permanente;
- Eliminar o IMT, para aquisição de a habitação própria e permanente;
- Eliminar o IS no arrendamento, alargando o âmbito da isenção deste imposto nos contratos de arrendamento, prevista na Lei n.º 56/2023.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

- **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição](#)

[da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)² (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, observando o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

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

Encontra-se igualmente acautelado o limite imposto pela “lei-travão”, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, uma vez que o artigo 5.º da iniciativa difere a sua entrada em vigor para o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a de 27 março de 2024, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia 4 de abril foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 17 de abril. A iniciativa encontra-se agendada para o plenário do próximo dia 8 de maio.

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

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

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

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

O título da presente iniciativa legislativa - «Reduz as barreiras de transações de habitação própria e permanente, eliminando o imposto municipal sobre as transações onerosas de imóveis (IMT) para habitação própria e permanente e o imposto do selo sobre todas as operações imobiliárias» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

A presente iniciativa altera o o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e o Código do Imposto do Selo, aprovado em anexo à Lei n.º 150/99, de 11 de setembro.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Todavia, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um Diário da República Eletrónico, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, “Leis Gerais”, “Regimes Gerais”, “Regimes Jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis e do Código do Imposto do Selo.

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

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 5.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

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

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

Relativamente ao título da iniciativa, sugere-se que se pondere a sua alteração de modo a incluir a referência aos diplomas alterados pela iniciativa, uma vez que as regras de legística formal recomendam que o título dos atos normativos que alteram outros identifiquem os diplomas alterados, por questões informativas.

No artigo 2.º do projeto de lei, que altera o n.º 9 do artigo 17.º do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, refira-se que não devem ser utilizadas remissões para normas que, por sua vez, remetem para outras normas.

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

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

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

O [artigo 65.º](#) da [Constituição](#)⁵ consagra um dos direitos sociais que assiste a cada cidadão: o direito fundamental à habitação. Este preceito constitucional enuncia o conjunto de incumbências acometidas ao Estado, cujo propósito é assegurar o acesso ao mesmo, e define as políticas a prosseguir neste âmbito:

- «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» (n.º 1);
- «Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada», e «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» (alíneas c) e d) do n.º 2); e

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

Assinala Rui Medeiros que «O legislador constitucional, na formulação do direito à habitação, revela estar consciente de que este direito está em **conexão com outros direitos fundamentais**. A relevância da habitação para a preservação da reserva da intimidade da vida privada e familiar ([artigo 26.º](#)) salta à vista desarmada. Da mesma forma, em especial na sua articulação com a referência às regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, o direito à habitação deve ser conjugado com o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado ([artigo 66.º](#)). Enfim,

⁵ Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultada a 2/05/2024.

a referência do artigo 65.º a uma habitação destinada à família e que preserve a realidade familiar é coerente com a tutela constitucional da família que se extrai do [artigo 36.º](#) e, na sua dimensão positiva, do [artigo 67.º](#). O direito social à habitação surge, nesta perspetiva, como instrumental do direito à proteção da família e como norma especial por referência ao artigo 67.º ([Ac. n.º 829/96](#)⁶ ...). Todavia, tendo o direito de constituir família e de contrair casamento uma dimensão negativa, o direito à habitação compreende igualmente o direito de todos aqueles que vivem sozinhos a dispor, para si, de uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal⁷».

«O artigo 65.º configura, em larga medida, o **direito à habitação, enquanto direito a ter uma morada decente ou condigna, como um direito de natureza social**. Em diversos segmentos do artigo em causa sublinha-se precisamente a “dimensão prestacionista do Estado, a qual pode ser alcançada diretamente, através da atuação do Estado como ‘promotor’ de habitação, quer indiretamente, enquanto ‘indutor’ de habitação, apoiando a iniciativa quer dos entes públicos autónomos (designadamente as autarquias locais – n.º 4 do artigo 65.º), quer da iniciativa privada [alínea c) do n.º 2], quer da iniciativa cooperativa ou das comunidades locais – em especial a denominada autoconstrução” [alínea d) do n.º 2] ([Ac. n.º 806/93](#) – cfr. ainda [Ac. 829/96](#) e, por último, o importante [Ac. 590/04](#)).

Em conformidade, enquanto direito fundamental de natureza social, o direito à habitação “pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o respetivo conteúdo” (Ac. n.º 829/96 – cfr. ainda [Acs. n.ºs 131/92](#), [508/99](#) e [29/00](#))⁸».

Nos termos do [artigo 104.º](#) da Constituição, cuja epígrafe é «Impostos», em particular o n.º 3 dispõe que «A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos».

Ana Paula Dourado e Paulo Marques sustentam que «Os impostos sobre o património podem ser gerais ou parcelares. Os primeiros são **estáticos** e periódicos, recaindo

⁶ Acórdãos do Tribunal Constitucional disponíveis em <https://www.tribunalconstitucional.pt>, consultados a 2/05/2024.

⁷ In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, 3 volumes. ISBN 9789725405413 (Volume 1), pág. 958 (negritos do autor).

⁸ In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 959 (negritos e itálicos do autor).

sobre a propriedade ou detenção de bens móveis e imóveis. Os impostos parcelares sobre o património podem ser **estáticos** (e, nesse caso, são impostos periódicos) ou **dinâmicos** (quando recaem sobre as transmissões gratuitas ou onerosas, caso em que são impostos de obrigação única) (ANA PAULA DOURADO, *Direito Fiscal – Lições*, págs. 318 e segs.)⁹».

«Os impostos gerais sobre o património têm a função principal de controlo dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e, por essa razão, e por serem estáticos e periódicos a sua taxa será baixa. No sistema fiscal português não existe uma exigência constitucional de um **imposto geral sobre o património** e apenas foram aprovados impostos parcelares (Imposto Municipal Sobre Imóveis - IMI e Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis – IMT)¹⁰».

«Na lei atualmente vigente, **os impostos estáticos e sobre transmissão onerosa sobre o património incidem apenas sobre os bens imóveis** e mesmo a **fiscalidade predial *lato sensu*** abrange numa perspetiva **analítica** os impostos sobre a posse e propriedade do património imobiliário (IMI) ou numa perspetiva **sintética**, neste último caso sobre o aumento do valor de capital (IRS e IRC) e sobre a transmissão onerosa dos bens imóveis (IMT)¹¹».

«Na versão inicial do artigo 107.º, n.º 3, da CRP de 1976 (correspondente ao atual artigo 104.º, n.º 3), o imposto sobre sucessões e doações deveria ser progressivo, de forma a contribuir para a igualdade entre os cidadãos. Com a revisão constitucional de 1997, espelhada na atual versão do artigo 104.º, n.º 3, da CRP, já não se faz referência ao imposto sobre sucessões e doações, prevendo-se então expressamente um **sistema de tributação do património**, abrangendo a tributação das formas de riqueza estática. Em vez disso, refere-se agora apenas que **os impostos sobre o património devem contribuir para a igualdade entre os cidadãos**, o que acaba por ser, em termos práticos, uma exigência constitucional aplicável a todos os impostos ([artigos 13.º e 103.º, n.º 1](#), da CRP), enquanto princípio jurídico-constitucional dirigido ao próprio legislador

⁹ In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada – Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 242 (negritos e itálicos dos autores).

¹⁰ *Idem*, pág. 242 (negritos dos autores).

¹¹ In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada – Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 242 (negritos e itálicos dos autores).

ordinário, tendo como uma das principais manifestações o próprio princípio da capacidade contributiva ou económica (...)»¹².

As matérias abordadas na presente iniciativa legislativa são o [Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis \(CIMT\)](#)¹³, aprovado no anexo II do Decreto-lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e o [Código do Imposto do Selo \(CIS\)](#), aprovado pela Lei n.º 150/99, de 11 de setembro.

O primeiro parágrafo do [preâmbulo](#) do CIMT afirma que: «O imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), que substitui o imposto municipal de sisa, continua a incidir sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade sobre imóveis e das figuras parcelares desse direito, podendo estes direitos transmitir-se sob diversas formas ou ocorrer na constituição ou extinção de diversos tipos de contratos».

O [artigo 1.º](#) do CIMT estabelece o objeto de incidência geral deste imposto da seguinte forma:

- «1- O imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT) incide sobre as transmissões previstas nos artigos seguintes, qualquer que seja o título por que se operem.
- 2- Para efeitos do IMT, o conceito de prédio é o definido no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI)».

Neste sentido, e considerando a remissão para o [CIMI](#), especialmente para o artigo que apresenta a noção legal de prédio, a qual é fixada no [artigo 2.º](#).

Por conseguinte, o prédio é definido por:

- Toda a fração de território, abrangendo as águas, plantações, edifícios e construções de qualquer natureza nela incorporados ou assentes, com carácter de permanência, desde que faça parte do património de uma pessoa singular ou coletiva e, em circunstâncias normais, tenha valor económico, bem como as águas, plantações, edifícios ou construções, nas circunstâncias anteriores, dotados de autonomia económica em relação ao terreno onde se encontrem implantados,

¹² *Idem*, pág. 243 (negritos dos autores).

¹³ Códigos tributários consolidados acessíveis no [Portal das Finanças](#), consultados a 2/05/2024.

embora situados numa fração de território que constitua parte integrante de um património diverso ou não tenha natureza patrimonial;

- Edifícios ou construções, ainda que móveis por natureza, são havidos como tendo carácter de permanência quando afectos a fins não transitórios.

O carácter de permanência é presumido quando os edifícios ou construções estiverem assentes no mesmo local por um período superior a um ano; e

- Cada fração autónoma que, no regime de propriedade horizontal, é havida como constituindo um prédio.

Quanto ao objeto da iniciativa legislativa em análise, propõe, respetivamente, nos seus artigos 2.º e 3.º, a alteração dos artigos 9.º e 17.º do CIMT, a alteração das alíneas l) e y) do n.º 1 do artigo 7.º do CIS.

Recorda-se a redação atual dos artigos do [CIMT](#):

[Artigo 9.º](#)

«Isenção pela aquisição de prédios destinados exclusivamente a habitação

São isentas do IMT as aquisições de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente cujo valor que serviria de base à liquidação não exceda o valor máximo do 1.º escalão a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º».

[Artigo 17.º](#)

«Taxas

1- As taxas do IMT são as seguintes:

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

Valor sobre que incide o IMT (em euros)	Taxas percentuais	
	Marginal	Média (*)
Até 101 917	0	0
De mais de 101 917 e até 139 412	2	0,537 9
De mais de 139 412 e até 190 086	5	1,727 4
De mais de 190 086 e até 316 772	7	3,836 1
De mais de 316 772 e até 633 453	8	-

De mais de 633 453 e até 1 102 920	6 (taxa única)
Superior a 1 102 920	7,5 (taxa única)

(*) No limite superior do escalão

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

Valor sobre que incide o IMT (em euros)	Taxas percentuais	
	Marginal	Média (*)
Até 101 917	1	1
De mais de 101 917 e até 139 412	2	1,268 9
De mais de 139 412 e até 190 086	5	2,263 6
De mais de 190 086 e até 316 772	7	4,157 8
De mais de 316 772 e até 607 528	8	-
De mais de 607 528 e até 1 102 920	6 (taxa única)	
Superior a 1 102 920	7,5 (taxa única)	

(*) No limite superior do escalão

- c) Aquisição de prédios rústicos - 5%;
- d) Aquisição de outros prédios urbanos e outras aquisições onerosas - 6,5%.
- 2- À aquisição onerosa de figuras parcelares do direito de propriedade aplica-se a taxa referida no número anterior correspondente à natureza dos bens sobre que incide o direito adquirido, sendo aplicável a taxa referida na alínea a) do número anterior apenas quando estiver em causa a transmissão do usufruto, uso e habitação, direito de superfície ou direito real de habitação duradoura, que incidam sobre prédio urbano ou fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente.
- 3- Quando, relativamente às aquisições a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1, o valor sobre que incide o imposto for superior ao limite do 1.º escalão, é dividido em duas partes, sendo uma igual ao limite do maior dos escalões que nela couber, à qual se aplica a taxa média correspondente a este escalão, e outra, igual ao excedente, a que se aplica a taxa marginal respeitante ao escalão imediatamente superior.
- 4- A taxa é sempre de 10 %, não se aplicando qualquer isenção ou redução sempre que o adquirente:

- a) Tenha domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a um regime fiscal mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças, sem prejuízo da isenção prevista no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 540/76, de 9 de julho;
 - b) Seja uma entidade dominada ou controlada, direta ou indiretamente, por entidade que tenha domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a um regime fiscal mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças.
- 5- Nos casos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º, a taxa aplicável aos montantes referidos na regra 18.ª do n.º 4 do artigo 12.º é a que corresponder à totalidade do preço acordado no contrato, não lhe sendo aplicável a taxa referida na alínea a) do n.º 1.
- 6- Para efeitos das alíneas a) e b) do n.º 1, na transmissão de partes de prédio, de figuras parcelares do direito de propriedade e da propriedade separada dessas figuras parcelares elencadas no artigo 13.º, aplicam-se as seguintes regras:
- a) Se no mesmo ato se transmitir a totalidade do prédio, a cada valor aplica-se a taxa correspondente à totalidade da transmissão;
 - b) Se no ato não se transmitir a totalidade do prédio ou se se transmitirem figuras parcelares do direito de propriedade, ou da propriedade separada dessas figuras parcelares, ao valor tributável aplica-se a taxa correspondente ao valor global do prédio tendo em consideração a parte ou o direito transmitidos.
- 7- O disposto no n.º 4 não se aplica quando o adquirente seja pessoa singular.
- 8- Para efeitos da alínea b) do n.º 4, considera-se haver uma situação de domínio ou controlo quando se verifique uma relação de domínio nos termos estabelecidos no artigo 486.º do Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro.
- 9- Para efeitos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1, nas permutas de imóveis é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto na alínea b) do n.º 6».

E do [artigo 7.º](#) do [CIS](#):

«Outras isenções

- 1- São também isentos do imposto:
 - a) Os prémios recebidos por resseguros tomados a empresas operando legalmente em Portugal;
 - b) Os prémios e comissões relativos a seguros do ramo «Vida»;
 - c) Revogada;

- d) As garantias inerentes a operações realizadas, registadas, liquidadas ou compensadas através de entidade gestora de mercados regulamentados ou através de entidade por esta indicada ou sancionada no exercício de poder legal ou regulamentar, ou ainda por entidade gestora de mercados organizados registados na CMVM, que tenham por objeto, direta ou indiretamente, valores mobiliários, de natureza real ou teórica, direitos a eles equiparados, contratos de futuros, taxas de juro, divisas ou índices sobre valores mobiliários, taxas de juro ou divisas;
- e) Os juros e comissões cobrados, as garantias prestadas e, bem assim, a utilização de crédito concedido por instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições financeiras a sociedades de capital de risco, bem como a sociedades ou entidades cuja forma e objeto preencham os tipos de instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições financeiras previstos na legislação comunitária, umas e outras domiciliadas nos Estados-Membros da União Europeia ou em qualquer Estado, com exceção das domiciliadas em territórios com regime fiscal privilegiado, a definir por portaria do Ministro das Finanças;
- f) As garantias prestadas ao Estado no âmbito da gestão da respetiva dívida pública direta, e ao Instituto de Gestão de Fundos de Capitalização da Segurança Social, I. P., em nome próprio ou em representação dos fundos sob sua gestão, com a exclusiva finalidade de cobrir a sua exposição a risco de crédito;
- g) Os empréstimos, incluindo os respetivos juros, por prazo não superior a um ano, desde que exclusivamente destinados à cobertura de carência de tesouraria, e efetuados por sociedades de capital de risco (SCR) a favor de sociedades em que detenham participações, bem como os efetuados por outras sociedades a favor de sociedades por elas dominadas ou a sociedades em que detenham uma participação de, pelo menos, 10 % do capital com direito de voto ou cujo valor de aquisição não seja inferior a 5 000 000 €, de acordo com o último balanço acordado e, bem assim, os efetuados em benefício de sociedade com a qual se encontre em relação de domínio ou de grupo;
- h) Os empréstimos, incluindo os respetivos juros, por prazo não superior a um ano, quando concedidos por sociedades, no âmbito de um contrato de gestão

centralizada de tesouraria, a favor de sociedades com a qual estejam em relação de domínio ou de grupo;

- i) Os empréstimos com características de suprimentos, incluindo os respetivos juros, quando realizados por detentores de capital social a entidades nas quais detenham diretamente uma participação no capital não inferior a 10 % e desde que esta tenha permanecido na sua titularidade durante um ano consecutivo ou desde a constituição da entidade participada, contando que, neste caso, a participação seja mantida durante aquele período;
- j) Os mútuos constituídos no âmbito do regime legal do crédito à habitação até ao montante do capital em dívida, quando deles resulte mudança da instituição de crédito ou sub-rogação nos direitos e garantias do credor hipotecário, nos termos do artigo 591.º do Código Civil;
- l) Os juros cobrados por empréstimos para aquisição, construção, reconstrução ou melhoramento de habitação própria;
- m) O reporte de valores mobiliários ou direitos equiparados realizado em mercado regulamentado ou em sistema de negociação multilateral ou organizado, bem como o reporte e a garantia financeira realizados pelas instituições financeiras, designadamente por instituições de crédito e sociedades financeiras, com interposição de contrapartes centrais;
- n) O crédito concedido por meio de conta poupança-ordenado, na parte em que não exceda, em cada mês, o montante do salário mensalmente creditado na conta;
- o) Os atos, contratos e operações em que as instituições comunitárias, o Banco Europeu de Investimentos ou o Banco Português de Fomento sejam intervenientes ou destinatários;
- p) O jogo do bingo e os jogos organizados por instituições de solidariedade social, pessoas coletivas legalmente equiparadas ou pessoas coletivas de utilidade pública que desempenhem, única e exclusiva ou predominantemente, fins de caridade, de assistência ou de beneficência, quando a receita se destine aos seus fins estatutários ou, nos termos da lei, reverta obrigatoriamente a favor de outras entidades;
- q) Revogada;
- r) Revogada;
- s) Revogada;

- t) As aquisições onerosas ou a título gratuito de imóveis por entidades públicas empresariais responsáveis pela rede pública de escolas, destinadas direta ou indiretamente à realização dos seus fins estatutários;
 - u) A constituição de garantias a favor do Estado ou das instituições de segurança social, no âmbito da aplicação do artigo 196.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário e do Decreto-Lei n.º 42/2001, de 9 de fevereiro;
 - v) As apólices de seguros de crédito à exportação, incluindo os seguros de crédito financeiros e os seguros caução na ordem externa, concedidos com ou sem garantia do Estado, desde que, em qualquer dos casos, o imposto constitua encargo do exportador e o mesmo esteja a atuar no âmbito da sua atividade de exportação;
 - w) As garantias das obrigações, sob a forma de garantias bancárias na ordem externa ou de seguros caução na ordem externa, desde que, em qualquer dos casos, o imposto constitua encargo do exportador e o mesmo esteja a atuar no âmbito da sua atividade de exportação;
 - x) As garantias prestadas pelo Estado, direta ou indiretamente, no âmbito de instrumentos de direito internacional ou no âmbito das apólices de seguros referidas nas alíneas v) e w), emitidas, no caso das apólices de seguros, nos termos do artigo 15.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 183/88, de 24 de maio, na sua redação atual;
 - y) Os contratos de arrendamento habitacional enquadrados no Programa de Apoio ao Arrendamento, nos termos do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, e os contratos celebrados no âmbito de programas públicos de habitação promovidos pelas entidades competentes na área da habitação nas Regiões Autónomas.
- 2- O disposto nas alíneas g) e h) do n.º 1 não se aplica quando qualquer dos intervenientes não tenha sede ou direção efetiva no território nacional, com exceção das situações em que o credor ou o devedor tenha sede ou direção efetiva noutro Estado-Membro da União Europeia ou num Estado em relação ao qual vigore uma convenção para evitar a dupla tributação sobre o rendimento e o capital acordada com Portugal, caso em que subsiste o direito à isenção, salvo se o credor tiver previamente realizado os financiamentos previstos nas alíneas g) e h) do n.º 1 através de operações realizadas com instituições de crédito ou sociedades financeiras sediadas no estrangeiro ou com filiais ou sucursais no

- estrangeiro de instituições de crédito ou sociedades financeiras sediadas no território nacional.
- 3- O disposto nas alíneas *g)*, *h)* e *i)* do n.º 1 não se aplica quando qualquer das sociedades intervenientes ou o sócio, respetivamente, seja entidade domiciliada em território sujeito a regime fiscal privilegiado, a definir por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.
 - 4- O disposto na alínea *p)* do n.º 1 não se aplica quando se trate de imposto devido nos termos das verbas n.ºs 11.2, 11.3 e 11.4 da Tabela Geral.
 - 5- Mantêm-se em vigor as isenções nas transmissões gratuitas, constantes de acordos entre o Estado e quaisquer pessoas, de direito público ou privado.
 - 6- Revogada.
 - 7- O disposto na alínea *e)* do n.º 1 apenas se aplica às garantias e operações financeiras diretamente destinadas à concessão de crédito, no âmbito da atividade exercida pelas instituições e entidades referidas naquela alínea.
 - 8- Sem prejuízo do estabelecido nos n.ºs 2 e 3, para efeitos do disposto na alínea *h)* do n.º 1, existe relação de domínio ou grupo, quando uma sociedade, dita dominante, detém, há mais de um ano, direta ou indiretamente, pelo menos, 75% do capital de outra ou outras sociedades ditas dominadas, desde que tal participação lhe confira mais de 50% dos direitos de voto».

Cumpra, ainda, mencionar outros instrumentos jurídicos relacionados com o tema abordado no presente projeto-lei:

- A [Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro](#)¹⁴, que aprova o novo regime do arrendamento apoiado para habitação;
- A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#), que aprova a Lei de bases da habitação;
- A [Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro](#), que aprova medidas no âmbito da habitação, procedendo a diversas alterações legislativas;
- O [artigo 235.º](#) da [Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2024, institui um regime especial de redução das retenções na fonte para os titulares de contrato de arrendamento ou subarrendamento de primeira habitação, devidamente registado junto da AT, ou de contrato de mútuo para compra,

¹⁴ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 2/05/2024.

- obras ou construção de habitação própria e permanente, que auferem uma remuneração mensal que não ultrapasse o montante de 2 700 €;
- A [Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro](#), que aprova o Programa Nacional de Habitação (PNH) 2022-2026, o qual concretiza os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação;
 - O [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#), que estabelece o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria;
 - O [Decreto-Lei n.º 308/2007, de 3 de setembro](#), que cria o programa Porta 65 - Arrendamento por Jovens, instrumento de apoio financeiro ao arrendamento por jovens;
 - O [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#), que transpõe parcialmente a [Diretiva 2014/17/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 4 de fevereiro de 2014](#)¹⁵, relativa a contratos de crédito aos consumidores para imóveis destinados a habitação;
 - O [Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho](#), que cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
 - O [Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio](#), que cria o Programa de Arrendamento Acessível;
 - A [Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto](#), que regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, que estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
 - A [Portaria n.º 175/2019, de 6 de junho](#), que regulamenta as disposições do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio, relativas ao registo de candidatura ao Programa de Arrendamento Acessível;
 - A [Portaria n.º 176/2019, de 6 de junho](#), relativas aos limites de renda aplicáveis no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível;
 - A [Portaria n.º 29/2021, de 9 de fevereiro](#), que procede à criação do Conselho Nacional de Habitação, enquanto órgão de consulta do Governo no domínio da política nacional de habitação;
 - A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho](#), que aprova a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) para o período de 2015-2031; e

¹⁵ Diploma consolidado acessível no sítio da *Internet* da [Eur-Lex](#), consultado a 2/05/2024.

- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio](#), que aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Irlanda e Itália

IRLANDA

O enquadramento legal do denominado [Local Property Tax \(LPT\)](#)¹⁶ encontra-se definido nos termos do [Finance \(Local Property Tax\) Act 2012](#)¹⁷, com as alterações introduzidas pelos:

- [Finance \(Local Property Tax\) \(Amendment\) Act 2013](#);
- [Finance \(Local Property Tax\) \(Amendment\) Act 2015](#); e
- [Finance \(Local Property Tax\) \(Amendment\) Act 2021](#).

O quadro legal supracitado define a [isenção do pagamento do LPT às seguintes tipologias de propriedade](#):¹⁸:

- Propriedades certificadas como tendo um nível significativo de danos por pirita;
- Propriedades construídas com blocos de cimento defeituosos;
- Propriedades residenciais de uma instituição de caridade ou de um órgão público, usadas para fornecer alojamento e apoio especial a pessoas que têm uma necessidade particular, para lhes permitir viver na comunidade (por exemplo, habitação protegida para idosos ou pessoas com deficiência).;
- Asilos registados;

¹⁶ Informação retirada do Portal Oficial [citizensinformation.ie](#). Consulta efetuada a 03.05.2024.

¹⁷ Diploma retirado do portal oficial [irishstatutebook.ie](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Irlanda são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consulta efetuada a 03.05.2024.

¹⁸ Informação retirada do Portal Oficial [citizensinformation.ie](#). Consulta efetuada a 03.05.2024.

- Imóveis comerciais que são, ou podem ser, utilizados como habitação;
- Propriedades desocupadas pelos seus proprietários devido a doença;
- Bens adquiridos, construídos ou adaptados para uma pessoa permanente e totalmente incapacitada;
- Propriedades usadas por entidades beneficentes como acomodação residencial.

Adicionalmente, cumpre ainda relevar as disposições constantes do [Statutory Instrument \(S.I.\) N.º 358/2022](#) - Local Property Tax (Local Adjustment Factor) Regulations 2022, que regulam a aplicação do LPT.

No que concerne ao quadro legal aplicável ao Imposto de Selo (*Stamp Duty*), cumpre relevar as disposições constantes do [Stamp Duties Consolidation Act, 1999](#), nomeadamente no que respeita às isenções aplicáveis, definidas no seu [artigo 73.º](#). Informações adicionais sobre a aplicação e os requisitos para a isenção podem ser consultadas [aqui](#)¹⁹.

ITÁLIA

O [Decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n.º 131](#)²⁰, relativo à *approvazione del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro*, define o quadro legal do denominado *Imposta di registro*, enquanto imposto sobre a transferência de propriedade ou outros direitos reais sobre imóveis.

No que concerne ao imposto de selo, a legislação atinente à respetiva regulamentação decorre do [Decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n.º 642](#), de *disciplina dell'imposta di bollo*. Este diploma estabelece as disposições gerais e modalidades da sua aplicação.

Da pesquisa realizada, foram identificadas as seguintes tipologias de benefícios fiscais incidentes sobre a aquisição de habitação própria e permanente, respetivamente:

¹⁹ Informação retirada do Portal Oficial [citizensinformation.ie](#). Consulta efetuada a 03.05.2024.

²⁰ Diploma retirado do portal oficial [normattiva.it](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consulta efetuada a 03.05.2024.

- Benefícios na aquisição de primeira habitação ([L'acquisto com i benefici "prima casa"](#))²¹, onde se inclui:
 - Onde se identifica uma redução do *Imposta di registro* (2%, face aos 9% aplicáveis); e
 - A isenção do *imposta di bollo*.
- Benefícios da aquisição de primeira habitação, por parte de cidadãos com idade inferior a 36 anos ([Le agevolazioni "prima casa under 36"](#))²², onde se inclui:
 - A isenção do *Imposta di registro*
 - A isenção do *imposta di bollo*.

O *Ministero dell'Economia e delle finanze* apresenta no seu portal uma [compilação do normativo](#)²³ em vigor relativo a todos os requisitos, obrigações e deveres de natureza fiscal, aplicáveis no processo de transação de imóveis destinados à habitação.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não foram identificadas iniciativas pendentes diretamente relacionadas com o objeto da presente iniciativa.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa à mesma base de dados, foram identificadas as seguintes iniciativas legislativas, da anterior legislatura, incidindo, em maior ou menor grau, sobre matéria idêntica à da presente iniciativa:

²¹ Informação retirada do Portal Oficial [agenziaentrate.gov.it](#). Consulta efetuada a 03.05.2024.

²² Informação retirada do Portal Oficial [agenziaentrate.gov.it](#). Consulta efetuada a 03.05.2024.

²³ Informação retirada do Portal Oficial [agenziaentrate.gov.it](#). Consulta efetuada a 03.05.2024.

- Projeto de Lei n.º 958/XV/2.^a (PAN) «[Promove a habitação jovem, atualizando a renda máxima do Porta 65 e criando um regime de concessão de crédito bonificado à habitação para jovens e um IMT Jovem](#)» que foi rejeitado, na generalidade a 2023-10-25 com os votos contra do PS, a abstenção da IL, PCP, BE, L e a favor do PSD, CH, PAN.
- Projeto de Lei n.º 729/XV/1.^a (CH) «[Procede ao alargamento da isenção de IMT prevista no Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis \(CIMT\)](#)» que foi rejeitado, na generalidade a 2023-05-05 com os votos contra do PS, PCP, BE, L, a do PSD e os votos a favor do CH, IL, PAN.
- Projeto de Lei n.º 727/XV/1.^a (PAN) «[Reduz a taxa de IMT aplicável à aquisição de habitação própria e permanente por jovens, alterando o Código do IMT](#)» que foi rejeitado, na generalidade a 2023-05-05 com os votos contra do PS, PCP, BE, L, a abstenção de 6 deputados do PS e os votos a favor do PSD, CH, IL, PAN.
- Projeto de Lei n.º 344/XV/1.^a (IL) «[Alarga a isenção de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis \(IMT\) a todas as aquisições de habitação própria e permanente \(Alteração ao Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro\)](#)» que foi rejeitado, na generalidade a 2022-12-09 com os votos contra do PS, PCP, BE, L, a abstenção do PSD e os votos a favor do CH, IL, PAN.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atendendo à matéria objeto da iniciativa, em sede de especialidade, poderá ser pertinente consultar a Secretária de Estado dos Assuntos Fiscais.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

CATARINO, João Ricardo – Extinção do IMT : e depois do adeus... **Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal**. Lisboa. ISSN 1646-9127. A. 7, n.º 1 (2014), p. 47-57. Cota: RP-545

Resumo: O artigo, datado de 2014, surge como reação ao anúncio de extinção progressiva do IMT, tal como havia sido estabelecida pelo artigo 81.º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Embora a referida extinção não tenha vindo a concretizar-se nos moldes previstos, importa, neste artigo, acompanhar o exercício do autor na resposta à questão, face à constatação de que as autoridades públicas não estarão dispostas a perder a receita advinda desta tributação: «que opções existem para compensar a perda de receita derivada da extinção de IMT?» As hipóteses elencadas passam pela: compensação financeira direta das autarquias locais; tributação em IVA das transmissões imobiliárias; avaliação geral da propriedade rústica; tributação em imposto de selo; subida das taxas de IMI. Para todas elas, o autor analisa a viabilidade e os impactos diretos e indiretos.

CUNHA, Filipe António Ferreira dos Reis e – **O impacto da fiscalidade nas decisões de investimento imobiliário [Em linha] : o caso do mercado habitacional**. Lisboa, [s.n.], 2021. [Consult. 23 abr. 2024]. Disponível em WWW: <URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/imagens/winlibimq.aspx?skey=&doc=141236&img=29496&save=true>>.

Resumo: O autor da presente dissertação parte da premissa (corroborada pela revisão de bibliografia internacional) de que a política fiscal é uma importante ferramenta para regular o mercado imobiliário, podendo assumir-se como fator de estabilização do mercado, tanto em cenários de aumento (boom imobiliário) como de queda (depressão imobiliária), pela sua capacidade de influir sobre decisões de investimento, quer do lado da oferta, quer da procura. No lado da procura, o autor apresenta como incentivos fiscais impactantes a fixação das taxas de IMT e IMI. Citando um estudo de 2019 sobre o caso italiano, constata que «a tributação sobre o imobiliário tem um impacto direto nos preços da habitação, sendo o principal instrumento político que consegue influenciar a escolha das famílias sobre a compra ou arrendamento de habitação, e consequentemente influenciar também a evolução do mercado imobiliário: [...] um aumento das taxas de

imposto sobre as residências ocupadas pelo proprietário (1ª habitação) diminui a % de população que compra casa própria, e consequentemente diminui os preços das casas e do arrendamento.» Já para o caso alemão, os autores de um outro estudo, também de 2019, concluem que o aumento dos impostos sobre transações imobiliárias «tem um enorme efeito de antecipação, estimando-se que no mês anterior a essa medida existam mais 41% de transações, e uma quebra de 42% imediatamente após entrada em vigor da taxa mais elevada. Estimam ainda que por cada 1% de aumento da taxa existe uma redução de 7% no número de transações.»

DRAGO, Ana – Habitação entre crises : partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal. **Cadernos do Observatório** [Em linha]. N.º 15 (fev. 2021). [Consult. 23 abr. 2024]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135310&img=22574>>.

Resumo: Nas palavras da autora, «no novo século, a habitação pareceu reemergir como uma das dimensões em que se acumulam novas formas de exclusão e se acentuam desigualdades sociais marcantes.» Diferente na sua configuração, a atual crise da habitação não atinge exclusivamente os «pobres urbanos» e as classes populares, tendo também o seu impacto junto das classes médias urbanas, produzindo evidências da expulsão ou maior dificuldade de acesso desses segmentos dos espaços urbanos centrais. Para entender o fenómeno, o presente estudo procede a uma reflexão sobre «o surgimento de uma nova crise habitacional em Portugal, discutindo as transformações que ligam a financeirização da habitação, as novas rentabilidades no sector da habitação e os seus impactos no agravamento das desigualdades em Portugal. São discutidos alguns indicadores do sector da habitação no contexto europeu na última década e os impactos das políticas pós-2011 em Portugal. Finalmente, são analisados os dados relativos à implementação das novas políticas de habitação lançadas em 2018 e é feita uma reflexão sobre os riscos e possibilidades no campo da habitação em Portugal no contexto pós-covid.»

PORTUGAL. Centro de Estudos Judiciários – **Tributação do património e do selo** [Em linha] : 2019. Lisboa : CEJ, 2020. [Consult. 23 abr. 2024]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133457&img=20023&save=true>>.

Resumo: Integrado no programa formativo do Centro de Estudos Jurídários, o presente caderno reúne os materiais pedagógicos desenvolvidos para a ação de formação em Tributação do Património (IMI e IMT) e do Selo, realizada em 2019. O primeiro capítulo, da responsabilidade do advogado Vasco Valdez, inicia com uma detalhada descrição das linhas de força da reforma da tributação do património operada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, «mediante a criação de novos dois impostos, o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), que substituiu a contribuição autárquica (CA), o Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT), que substituiu o imposto municipal de sisa, e que se traduziu, ainda, na extinção do imposto sobre sucessões e doações, passando as transmissões gratuitas a ser objecto de incidência em sede de Imposto de Selo.» O segundo capítulo, da autoria do Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo Joaquim Condesso, examina a jurisprudência emitida entre os anos de 2014 e 2019 pela Secção de Contencioso Tributário daquele Tribunal, relativa aos diversos impostos que incidem sobre o património, «começando pelos antigos Imposto Municipal de Sisa e Contribuição Autárquica, passando depois aos actuais I.M.T., I.M.I. e Imposto de Selo». A tributação em sede de IMT volta a ser o tema do terceiro capítulo, da autoria do professor de Direito Fiscal Paulo Nogueira da Costa, que pormenoriza as regras de aplicação deste imposto, terminando com um conjunto de apontamentos jurisprudenciais a respeito de isenções. O último capítulo, da autoria da fiscalista Helena Gomes Magno, aborda o Imposto de Selo.