

## Projeto de Lei n.º 757/XV/1.ª (BE)

### **Título: Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares**

Data de admissão: 4 de maio de 2023

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

## ÍNDICE

### I. A INICIATIVA

### II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

### IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

### VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

### VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

## I. A INICIATIVA

---

Os proponentes começam por explicitar o que consideram ser a evolução do preço das habitações e o valor das rendas em Portugal nas últimas décadas, relacionando este contexto com as políticas públicas seguidas no sector.

Defendem igualmente que os Governos anteriores promoveram a multiplicação das entidades dispostas a lucrar com a especulação, a venda de imóveis a capitais estrangeiros e novas formas de exploração financeira do imobiliário, transformando Portugal «num paraíso para fundos imobiliários, vistos gold, nómadas digitais e residentes não habituais» o que conduziu à escalada dos preços dos imóveis.

Deste modo, asseveram que os benefícios fiscais devem focar-se na disponibilização de casas para arrendamento ou na aquisição própria permanente, e propõem a eliminação dos que foram atribuídos aos fundos de investimento imobiliário, bem como a limitação dos mesmos em sede de imposto municipal sobre imóveis e imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis aos imóveis destinados a habitação própria e permanente ou arrendamento para habitação própria.

Adicionalmente, propõem a eliminação do «regime do residente não habitual,» em sede de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), por o entenderem gerador de situações de injustiça relativamente aos restantes residentes e constituir um fator de pressão sobre o mercado imobiliário.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

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

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição) bem como da alínea *b*) do n.º 1

---

<sup>1</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>2</sup> (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.

Relativamente ao limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão», o mesmo parece encontrar-se acautelado, uma vez que a iniciativa estabelece o início da sua entrada em vigor com «o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação».

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 28 de abril de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia 4 de maio foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 10 de maio. A iniciativa encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 19 de maio.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

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

---

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

O título da presente iniciativa legislativa - «Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares» - 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 iniciativa visa alterar o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, e o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (Código do IRS), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro, indicando-o no articulado.

No n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, é estabelecido 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, passíveis de um grande número de alterações, como é o caso.

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 4.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», 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](#),<sup>4</sup> por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Segundo as regras de legística formal, quando a alteração de um artigo implicar a revogação de algum dos seus números, a referida revogação deve ser evidenciada na norma de alteração e em norma revogatória final, o que não sucede no projeto de lei em análise. Sugere-se assim que a norma revogatória, constante do artigo 3.º da iniciativa, para além de incluir a referência às revogações propostas para o Código do IRS, inclua também a referência às revogações propostas para o EBF.

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

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A [Constituição](#)<sup>5</sup>, como parâmetro basilar de todos os domínios jurídicos presentes no direito nacional, elenca o conjunto de princípios e valores fundamentais que devem ser prosseguidos pelas normas jurídicas, bem como identifica as tarefas e incumbências a cargo do Estado nas suas várias áreas de atuação, e os direitos, liberdades e garantias fundamentais que assistem a cada cidadão.

---

<sup>4</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>5</sup>Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultada a 10/05/2023.

Neste sentido, é igualmente importante realçar que, para além da dimensão conformadora e orientadora das normas que individualizam e descrevem os direitos, liberdades e garantias fundamentais ínsitas na Constituição direcionada a todos os domínios jurídicos infraconstitucionais, estas assumem outras características como:

- O facto de serem cláusulas abertas e indeterminadas, o que exige uma conformação legal à medida do necessário; e
- A sua direta vinculação, como decorre do n.º 1 do [artigo 18.º](#) da Constituição, a todas entidades públicas e aos privados (entidades e indivíduos).

Quanto ao direito fundamental à habitação, este é positivado no [artigo 65.º](#) da Constituição, que concretiza as incumbências acometidas ao Estado nesse âmbito, *in casu*:

«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).

Sustenta 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, 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](#)<sup>6</sup> ...). 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 pessoal<sup>7</sup>».

O mesmo autor afirma que «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](#)<sup>8</sup> – cfr. ainda [Ac. 829/96](#) e, por último, o importante [Ac. 590/04](#)<sup>9</sup>.

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](#)<sup>10</sup>, [508/99](#)<sup>11</sup> e [29/00](#)<sup>12</sup>)<sup>13</sup>».

Para a prossecução do direito fundamental à habitação, o legislador ordinário aprovou e publicou:

---

<sup>6</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960829.html>, consultado a 10/05/2023.

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

<sup>8</sup> Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930806.html>, consultado a 10/05/2023.

<sup>9</sup> Acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040590.html>.

<sup>10</sup> Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920131.html>.

<sup>11</sup> Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990508.html>.

<sup>12</sup> Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20000029.html>.

<sup>13</sup> 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).

- ✓ A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#)<sup>14</sup>, aprova a Lei de bases da habitação;
- ✓ O [Decreto-Lei n.º 349/98, de 11 de novembro](#), que aprova o regime jurídico de concessão de crédito à habitação própria;
- ✓ O [Decreto-Lei n.º 74-A/2017, de 23 de junho](#), que aprova o regime dos contratos de crédito relativos a imóveis;
- ✓ 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 20-B/2023, de 22 de março](#)<sup>15</sup>, que cria apoios extraordinários de apoio às famílias para pagamento da renda e da prestação de contratos de crédito;
- ✓ 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 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
- ✓ 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.

Relativamente às sociedades de investimento e gestão imobiliária (SIGI), o seu regime jurídico é desenvolvido no [Decreto-Lei n.º 19/2019, de 28 de janeiro](#). O objeto social principal das SIGI é, de acordo com o [artigo 7.º](#) conjugado com os n.ºs 1, 2, 3, 5, 6, 7 e 9 do [artigo 8.º](#) deste decreto-lei:

- A aquisição de direitos de propriedade, de direitos de superfície ou de outros direitos com conteúdo equivalente sobre bens imóveis, para arrendamento, abrangendo formas contratuais atípicas que incluam prestações de serviços necessárias à

---

<sup>14</sup> Diploma retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultado a 10/05/2023.

<sup>15</sup> Este ato legislativo encontra-se relacionado com as medidas do programa «[Mais Habitação](#)», sendo que o mesmo foi aprovado no [Conselho de Ministros de 16 de março de 2023](#) (n.º 1), e cujos apoios foram apresentados pelo Primeiro-Ministro, Ministro das Finanças e pela Ministra da Habitação, na [conferência de imprensa](#) do Conselho de Ministros que ocorreu no mesmo dia.

utilização do imóvel, sendo que a aquisição de direitos sobre imóveis para arrendamento compreende também o desenvolvimento de projetos de construção e de reabilitação de imóveis e a sua afetação à utilização de loja ou espaço em centro comercial, ou utilização de espaço em escritórios;

- A aquisição de participações em outras SIGI, ou em sociedades com sede em território português ou noutro Estado-Membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu que esteja vinculado a cooperação administrativa no domínio da fiscalidade equivalente à estabelecida no âmbito da União Europeia, desde preencham cumulativamente os seguintes pressupostos, entre os quais: tenham um objeto social equivalente ao das SIGI; o valor total do seu ativo deve representar pelo menos 80% do valor dos direitos sobre bens imóveis e participações, e pelo menos 75% do valor dos direitos sobre bens imóveis objeto de arrendamento.

Os requisitos de composição do ativo das SIGI devem verificar-se a todo o tempo a partir do segundo ano após a sua constituição.

E cada um dos direitos e das participações tem de ser detido durante pelo menos três anos após a sua aquisição; e

- A aquisição de unidades de participação ou de ações de OII<sup>16</sup> constituídos ao abrigo do RGOIC<sup>17</sup>, e por este regidos, cuja política de distribuição de rendimentos seja similar à estabelecida para as SIGI e de fundos de investimento imobiliário para arrendamento habitacional e de sociedades de investimento imobiliário para arrendamento habitacional regulados pelo [artigo 102.º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de dezembro](#)<sup>18</sup>, na sua redação atual, cuja política de distribuição de rendimentos seja similar à estabelecida para as SIGI.

---

<sup>16</sup> Acrónimo de organismos de investimento imobiliário.

<sup>17</sup> Acrónimo de Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo, aprovado em anexo à Lei n.º 16/2015, de 24 de fevereiro. Este diploma é revogado pela alínea a) do artigo 9.º do [Decreto-Lei n.º 27/2023, de 28 de abril](#), o qual, de acordo com o artigo 2.º, aprova, em anexo e do qual faz parte integrante, o regime de gestão de ativos (RGA).

Nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 10.º, o presente decreto-lei entra em vigor 30 dias após a sua publicação (28 de maio de 2023), e o disposto no artigo 266.º do RGA entra em vigor no dia seguinte ao da publicação do presente decreto-lei.

O artigo 7.º deste decreto-lei prevê, no artigo 7.º, um direito transitório.

<sup>18</sup> Diploma consolidado disponível na página eletrónica da Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa, em [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1037&tabela=leis&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1037&tabela=leis&so_miolo=), consultado a 11/05/2023.

Quanto às diferentes tipologias de impostos, entre as quais, a tributação sobre o rendimento pessoal, esta é materializada no n.º 1 do [artigo 104.º](#) da Constituição, sendo que a sua finalidade é assegurar a diminuição das desigualdades, é única e progressiva, e tem em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar.

Ana Paula Dourado e Paulo Marques defendem que «A Constituição estabelece a regra da unicidade e da progressividade no imposto sobre o rendimento pessoal (IRS), pretendendo que fique abrangida por aquele imposto a totalidade de rendimentos auferidos pelo contribuinte e que estes sejam tendencialmente sujeitos à mesma tabela escalonada de taxas progressivas, o que é concretizado no [artigo 68.º](#)<sup>19</sup> do [Código de IRS](#)<sup>20</sup>, em que a taxa de imposto será tanto maior quanto maior for o respetivo rendimento coletável<sup>21</sup>».

«Uma importante manifestação da unicidade do imposto sobre o rendimento pessoal, em que se visa tendencialmente a tributação não de apenas alguns, mas de todos os rendimentos da mesma pessoa singular, surge com a tributação inclusivamente dos rendimentos provenientes de atos *ilícitos* ([artigo 1.º, n.º 1](#), do Código de IRS). Sendo assim, o carácter ilícito da obtenção de rendimentos ou da aquisição, titularidade ou transmissão dos bens não obsta à sua tributação quando esses atos preenchem os pressupostos das normas de incidência aplicável ([artigo 10.º](#)<sup>22</sup> da [LGT](#)<sup>23</sup>). Pelo que a administração tributária não deve atender à ilicitude civil, administrativa ou sancionatória (criminal ou contraordenacional) dos factos, mas apenas à sua natureza tributária e respetiva quantificação (incidência objetiva), por força dos princípios da legalidade, da tipicidade, da igualdade e da capacidade contributiva<sup>24</sup>».

<sup>19</sup> Artigo que fixa as taxas gerais do imposto.

<sup>20</sup> O Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – Código de IRS – CIRS é aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro. Diploma consolidado acessível no Portal da Autoridade Tributária, disponível em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/codigos\\_tributarios/Cod\\_download/Documents/CIRS.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documents/CIRS.pdf), consultado a 11/05/2023. As ligações eletrónicas para diplomas fiscais e normas fiscais são feitas para o portal da Autoridade Tributária, salvo indicação em contrário.

<sup>21</sup> *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. 232 (negritos dos autores).

<sup>22</sup> A sua epígrafe é «Tributação de rendimentos ou actos ilícitos».

<sup>23</sup> Acrónimo de Lei Geral Tributária. Esta é aprovada em anexo ao Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro.

<sup>24</sup> *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. 232 (itálicos dos autores).

«A unicidade e a progressividade estão inexoravelmente ligadas, uma vez que aquela constitui um pressuposto lógico e absolutamente necessário desta, uma vez que em caso de subtração a este imposto ou mesmo à respetiva taxa legal, tal implicará que a capacidade contributiva (*ability to pay*) não será alcançada na mesma relação crescente em relação à generalidade dos cidadãos (BENJAMIM SILVA RODRIGUES, *Proporcionalidade e progressividade no IRS*, págs. 867-868)<sup>25</sup>».

O regime fiscal para o residente não habitual em sede do IRS foi criado pelo n.º 1 do artigo 4.º do [Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro](#), norma que, a essa data, conferiu uma nova redação aos n.ºs 6 a 9 do artigo 16.º do Código de IRS, na seguinte forma:

#### «Residência

(...)

- 6- Considera-se que não têm residência habitual em território português os sujeitos passivos que, tornando-se fiscalmente residentes, nomeadamente ao abrigo do disposto na alínea *b*) do n.º 1, não tenham em qualquer dos cinco anos anteriores sido tributados como tal em sede de IRS.
- 7- O sujeito passivo que seja considerado residente não habitual adquire o direito a ser tributado como tal pelo período de 10 anos consecutivos, renováveis, com a inscrição dessa qualidade no registo de contribuintes da Direcção-Geral dos Impostos.
- 8- O gozo do direito a ser tributado como residente não habitual em cada ano do período referido no número anterior requer que o sujeito passivo nele seja considerado residente para efeitos de IRS.
- 9- O sujeito passivo que não tenha gozado do direito referido no número anterior num ou mais anos do período referido no n.º 7 pode retomar o gozo do mesmo em qualquer dos anos remanescentes daquele período, contando que nele volte a ser considerado residente para efeitos de IRS».

No que concerne ao objeto da iniciativa legislativa *sub judice*, esta propõe, respetivamente, a alteração de diversos artigos do [EBF](#), aprovado em anexo ao

---

<sup>25</sup> *Idem*, pág. 233 (negritos e itálicos dos autores).

Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, e a revogação de diversas normas do [Código do IRS](#).

Por conseguinte, os artigos sobre quais é prevista a modificação do EBF reportam aos organismos de investimento colectivo ([artigo 22.º](#)), aos rendimentos pagos por estes aos seus participantes ([artigo 22.º-A](#)), aos prédios urbanos objeto de reabilitação ([artigo 45.º](#)) e aos incentivos à reabilitação urbana, bem como ao arrendamento habitacional a custos acessíveis ([artigo 71.º](#)).

Por fim, as normas em causa na presente iniciativa, relativas ao Código do IRS, dizem respeito aos residentes não habituais ([artigo 16.º](#)); à taxa especial prevista no [artigo 72.º](#); a questões relacionadas com a eliminação da dupla tributação jurídica internacional prevista no [artigo 81.º](#); e a questões relativas às retenções, quer das categorias A e H ([artigo 99.º](#)) quer das retenções de outras categorias ([artigo 101.º](#)).

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

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

### **ESPANHA**

O estabelecimento dos princípios e normas jurídicas gerais do sistema tributário espanhol, encontra-se definido nos termos da [Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria](#)<sup>26</sup>, em cujo [artículo 2](#) refere que os tributos legalmente definidos (respetivamente, taxas, contribuições e impostos), podem ser utilizados enquanto instrumentos de política económica geral. A isenção de tributação aplicar-se-á nos termos do [artículo 22](#), isto é, apesar da determinação do facto tributário, poderão ser aplicadas isenções de natureza fiscal quando tal seja previsto em lei.

---

<sup>26</sup> Diplomas consolidados retirado do portal oficial [boe.es](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 15.05.2023.

A tributação sobre o rendimento das pessoas singulares enquadra-se no âmbito da [Ley 35/2006, de 28 de noviembre](#), del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio (IRPF), no qual se relevam as seguintes disposições:

- O [artículo 7](#), relativamente aos rendimentos isentos de tributação;
- Os [artículos 8, 9 e 10](#), relativos às definições de residência fiscal para efeitos de tributação;
- Os [artículos 21 a 24](#), relativos aos rendimentos de capital, nomeadamente os resultantes de bens imóveis. Releva, em particular para a matéria em apreço na presente iniciativa legislativa, as disposições constantes do [artículo 23](#) (*Gastos deducibles y reducciones*), relativos à determinação do rendimento líquido, especialmente o seu n.º 2, com reduções incidentes sobre rendimentos de arrendamento habitacional;
- O [artículo 91](#), relativo à determinação de rendimentos nos termos do regime de transparência fiscal internacional;
- O [artículo 94](#), relativo à tributação dos sócios ou participantes em *Instituciones de inversion colectiva*<sup>27</sup>; e
- As disposições adicionais [vigésima novena](#) e [quincuagésima](#), relativas à definição de deduções fiscais decorrentes da realização de obras de reabilitação e melhoria da eficiência energética, em imóveis com finalidade habitacional.

A definição da incidência fiscal relativa à tributação de imóveis deverá ainda considerar o quadro legal aplicável a fatores como a propriedade, o arrendamento e a transmissão onerosa de imóveis, pelo que os seguintes normativos:

- Ao nível da [declaração de rendimentos prediais](#)<sup>28</sup> (prevista no [artículo 85](#) da [Ley 35/2006, de 28 de noviembre](#), supracitada);

---

<sup>27</sup> Entidades enquadradas nos termos do [artículo 35 e seguintes](#) da [Ley 35/2003, de 4 de noviembre](#), de *Instituciones de Inversión Colectiva*).

<sup>28</sup> Retirado do sítio da [Internet sede.agenciatributaria.gob.es](http://Internet.sede.agenciatributaria.gob.es). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

- Ao nível das [deduções por motivo de obras de melhoria de eficiência energética das habitações](#)<sup>29</sup> (com particular destaque para as disposições resultantes da [Ley 10/2022, de 14 de junio](#)<sup>30</sup>);
- Ao nível das deduções fiscais por conta da [realização de investimentos em habitação de carácter permanente](#)<sup>31</sup> ( [Disposición Transitoria decimooctava](#), da [Ley 35/2006, de 28 de noviembre](#), supracitada, e da [Disposición transitória duodécima](#), do [Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo](#)<sup>32</sup>);
- Ao nível das [deduções de rendimentos provenientes de arrendamento habitacional](#)<sup>33</sup> ([artículos 67, 68, 77](#) e [Disposición transitória decimoquinta](#), todos da [Ley 35/2006, de 28 de noviembre](#), supracitada);
- Ao nível das [deduções autónomas em sede de IRPF](#)<sup>34</sup>, cobradas no âmbito das Comunidades Autónomas, decorrentes da aquisição ou arrendamento de imóveis com fins habitacionais. A título de exemplo, apresenta-se o [quadro normativo aplicável](#)<sup>35</sup> no [Ayuntamiento de Madrid](#)<sup>36</sup>;
- Ao nível da [tributação dos rendimentos prediais do proprietário do imóvel](#)<sup>37</sup> ([artículos 22, 23 e 24](#) da [Ley 35/2006, de 28 de noviembre](#), supracitada, e dos [artículos 13 e 14](#) do [Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo](#), supracitado);
- Ao nível da tributação de rendimentos resultante da [transmissão onerosa de imóveis](#)<sup>38</sup>;
- Ao nível da incidência do *Impuesto sobre el Patrimonio*, nos termos da [Ley 19/1991, de 6 de junio, del Impuesto sobre el Patrimonio](#); e
- Ao nível da [tributação de não residentes](#), relativa a rendimentos de capital provenientes de imóveis com fins habitacionais.

<sup>29</sup> Retirado do sítio da [Internet sede.agenciatributaria.gob.es](#). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

<sup>30</sup> [Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia](#).

<sup>31</sup> Retirado do sítio da [Internet sede.agenciatributaria.gob.es](#). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

<sup>32</sup> [Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero](#).

<sup>33</sup> Retirado do sítio da [Internet sede.agenciatributaria.gob.es](#). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

<sup>34</sup> Retirado do sítio da [Internet sede.agenciatributaria.gob.es](#). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

<sup>35</sup> Onde se releva a [Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 15 de diciembre de 1989](#). Retirado do sítio da [Internet sede.madrid.es](#). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

<sup>36</sup> Retirado do sítio da [Internet sede.madrid.es](#). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

<sup>37</sup> Retirado do sítio da [Internet sede.agenciatributaria.gob.es](#). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

<sup>38</sup> Retirado do sítio da [Internet sede.agenciatributaria.gob.es](#). Consultas efetuadas a 15.05.2023.

Finalmente, cumpre ainda mencionar o quadro legal decorrente do [Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, nomeadamente no que concerne aos seus [artículos 7 a 10](#), relativos ao regime jurídico de iniciativa e participação na atividade urbana.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram identificadas iniciativas incidentes sobre matéria análoga ou diretamente conexa com o objeto do projeto de lei em análise. Todavia, foram encontradas as seguintes relativas aos benefícios fiscais no âmbito da habitação:

- [Projeto de Lei n.º 365/XV/1.ª \(PAN\)](#): *Prolonga de 3 para 5 anos o período da isenção temporária de IMI para a aquisição de imóveis para habitação própria permanente, alterando o Estatuto dos Benefícios Fiscais*, que baixou, sem votação, para nova apreciação na generalidade, em 10/02/2023, tendo sido redistribuída à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, para efeitos de apreciação no Grupo de Trabalho – Habitação, em 26/04/2023;
- [Projeto de Lei n.º 654/XV/1.ª \(PSD\)](#): *Medidas fiscais para uma intervenção social para resolver a grave crise no acesso à habitação própria, o aumento dos encargos gerados com a subida dos juros no crédito à habitação e a promoção de medidas que incentivem uma melhor afetação dos prédios devolutos e o fortalecimento da confiança entre as partes nos contratos de arrendamento*, aprovado na generalidade em Plenário, com os votos contra do PCP e BE, a abstenção do PS, CH, PAN e L e os votos a favor do PSD e IL, tendo sido redistribuída à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, para efeitos de apreciação no Grupo de Trabalho – Habitação, em 26/04/2023.

## ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, de matéria análoga ou conexa com o objeto da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 718/XV/1.ª \(BE\)](#): *Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho, alargando o prazo de isenção do imposto municipal sobre imóveis dos prédios ou parte de prédios urbanos habitacionais construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, destinados à habitação própria e permanente, rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PS, a abstenção do PSD, CH e PCP, e os votos a favor da IL, BE, PAN e L;*
- [Projeto de Lei n.º 631/XV/1.ª \(L\)](#): *Altera o Estatuto dos Benefícios Fiscais, limitando a isenção de IRC aos fundos e sociedades de investimento imobiliário que disponibilizem 30% dos seus bens imóveis no Programa de Apoio ao Arrendamento, rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra da IL e PCP, a abstenção do PS, PSD, CH e BE e os votos a favor do PAN e L.*

Merecem ainda referência os seguintes antecedentes, de matéria indiretamente conexa com o objeto da iniciativa em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 320/XV/1.ª \(PAN\)](#): *Aprova medidas fiscais de proteção das famílias com créditos à habitação, alterando o Código do IRS e o Estatuto dos Benefícios Fiscais, rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PS, a abstenção do PSD e PCP e os votos a favor do CH, IL, BE, PAN e L.*
- [Projeto de Lei n.º 635/XV/1.ª \(PSD\)](#): *Medidas fiscais para uma intervenção social para resolver a grave crise no acesso à habitação própria, o aumento dos encargos gerados com a subida dos juros no crédito à habitação e a promoção de medidas que incentivem uma melhor afetação dos prédios devolutos e o fortalecimento da confiança entre as partes nos contratos de arrendamento, retirado em 09/03/2023.*

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas obrigatórias

Atenta a matéria objeto da iniciativa, nos termos do artigo 141.º do Regimento, deverá ser consultada a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

### ▪ Consultas facultativas

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

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

FEIO, Diogo - **Enquadramento fiscal dos fundos de investimento imobiliário** [Em linha]. Lisboa : ISG, 2006. [Consult. 12 maio 2023]. Disponível em WWW:<URL: [https://www.isg.pt/wp-content/uploads/2021/03/26\\_27\\_3\\_feyo\\_fundos-de-investmentof26.pdf](https://www.isg.pt/wp-content/uploads/2021/03/26_27_3_feyo_fundos-de-investmentof26.pdf)>.

Resumo: A presente obra aborda o enquadramento fiscal dos fundos de investimento imobiliário. «O tratamento fiscal concedido aos fundos de investimento imobiliário constitui uma situação de favor, quer a nível dos impostos sobre o rendimento, como dos impostos sobre o património imobiliário. Também é hoje evidente a necessidade de uma maior sistematização e simplificação do regime em causa. O artigo 22º do Estatuto dos Benefícios Fiscais e a restante legislação extravagante, cujo regime aparece descrito, devem dar lugar a um diploma em que o regime legal apareça de forma mais simples e sistematizada, sem descurar a necessidade de um regime especial para a tributação dos fundos e das suas unidades de participação.»

FILIPPE, Bruno Rafael Batalha – **O regime fiscal dos fundos de investimento imobiliário** [Em linha]. Lisboa : ISCAL, 2016. [Consult. 12 maio 2023]. Disponível em WWW:<URL:

[https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/7251/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Regime%20Fiscal%20dos%20FII-Bruno%20Filipe\\_Vers%C3%A3o%20Final.pdf](https://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/7251/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o-Regime%20Fiscal%20dos%20FII-Bruno%20Filipe_Vers%C3%A3o%20Final.pdf)>.

Resumo: A presente dissertação de mestrado analisa o regime fiscal especial que foi criado para os fundos de investimento imobiliário. «Os Fundos de Investimento Imobiliário (FII) encontram-se, desde o início da sua atividade em Portugal, sujeitos a um regime fiscal especial, que muito auxiliou a sua evolução e expansão até 2008, ano em que o sector imobiliário entrou em declínio, não se tendo ainda assistido à sua recuperação.

Na última década, verificaram-se evoluções na legislação fiscal aplicável que resultaram num agravamento da tributação dos rendimentos dos fundos e num progressivo desmantelamento dos benefícios fiscais existentes relativos ao património imobiliário destes instrumentos financeiros. Já me 2015, com a publicação do Decreto-Lei n.º 7/2015, de 13 de janeiro, operaram-se profundas mudanças no modelo de tributação dos fundos, passando de uma tributação à entrada para uma tributação à saída.

Com especial atenção ao quadro de elevada volatilidade da componente fiscal dos FII, temos como propósito realizar uma análise desse regime fiscal, (tentando) aferir em que medida este tipo de instrumento/produto financeiro se encontra ou não, nos dias de hoje, dependente do regime fiscal especial para assegurar a sua viabilidade.»