

PROJETO DE LEI N.º 96/XVI/1.^a

PROÍBE A VENDA DE CASAS A NÃO RESIDENTES

Exposição de motivos

Em Portugal, o direito fundamental a uma casa está por cumprir. Na última década (2011-2021), os preços das casas em Portugal aumentaram 80% e as rendas subiram 42%. Os residentes no país gastam com a casa uma percentagem brutal dos seus rendimentos, pagando o preço de políticas públicas que promoveram a especulação e o turismo residencial de luxo.

Durante a intervenção da troika, a atração de capitais estrangeiros para o imobiliário constituiu uma estratégia para potenciar as receitas fiscais e a rentabilidade do setor. Depois de dismantelar as leis que protegiam o arrendamento, o Governo do PSD/CDS dedicou-se a aprofundar as medidas que transformaram Portugal num paraíso para fundos imobiliários, vistos gold, nómadas digitais e residentes não habituais. Esta política produziu os resultados pretendidos. À medida que os preços dos imóveis disparavam, multiplicaram-se também as entidades dispostas a lucrar com a especulação.

Em 2015, quando o PS chegou ao poder, a habitação já era uma bomba-relógio, mas nada impediu o novo governo de manter as leis que promovem a venda de imóveis a capitais estrangeiros. Com o apoio da direita, o ex-ministro Siza Vieira apostou mesmo na criação de novas formas de exploração financeira do imobiliário, com a constituição das SIGI, Sociedades de Investimento e Gestão Imobiliária. Este foi o contexto perfeito para o crescimento do negócio, num período em que a política de juros baixos (e até negativos) empurrava os capitais internacionais para a rentabilidade garantida do imobiliário.

A crise da habitação não é, assim, uma singularidade portuguesa, mas o fruto da conjugação entre a liberalização dos mercados de habitação e a política monetária expansionista, à saída de uma crise financeira que reduziu as taxas de rentabilidade do capital financeiro. Os governos portugueses só agravaram esta tendência, com as suas políticas de privilégio e desigualdade.

Com o apoio da legislação europeia, o imobiliário transformou-se numa classe de ativos para investidores institucionais internacionais. Num estudo recente sobre a financeirização do mercado imobiliário na Europa¹, os economistas Daniela Gabor e Sebastian Kohl, concluem que: “os imóveis residenciais da Europa tornaram-se uma classe de ativos atraente para investidores em todo o mundo, apoiados por uma série de políticas governamentais que visam ostensivamente os proprietários de imóveis: o apoio aos mercados imobiliários aumenta os preços das casas e reduz a acessibilidade para os cidadãos, enquanto o apoio à renda para famílias que pagam aluguer garante retornos estáveis para os investidores.”

Segundo o Banco de Portugal, a evolução do número de não residentes marcou o mercado imobiliário em Portugal. Em novembro de 2023, os não residentes representavam 12,7% do valor das transações (mais 2pp face a igual período de 2022), que estão particularmente concentradas em Lisboa, Porto e Algarve. Em 2023, na Área de Reabilitação Urbana de Lisboa, os estrangeiros foram responsáveis por 33% das compras em número de imóveis e 41% em volume de investimento, correspondendo a 1.580 transações no valor de 911,8 milhões de euros. Esta tendência é acompanhada pelo aumento verificado na atribuição de vistos gold. Em 2023, foram concedidos 725 vistos gold em Lisboa (+55% que 2021) e 215 no Porto (+216% que em 2021).

Este processo de gentrificação e financeirização da habitação motivou a mobilização de cidadãos e autoridades locais em várias cidades europeias. Em Barcelona e Berlim criaram-se políticas para o controle das rendas, enquanto que em Amesterdão se optou por limitar por Alojamento Local e por medidas que impedem a compra de casas para outros fins que não a habitação permanente. No Canadá, o governo do Partido Liberal proibiu a venda de edifícios residenciais a estrangeiros, medida que já tinha sido implementada na Nova Zelândia e que, recentemente, será também uma realidade nas ilhas de Ibiza, Maiorca e Menorca. Os defensores destas medidas, cuja aplicação tem sido

¹ My home is an asset class. 2022

dificultada pelo poder dos interesses imobiliários, invocam o mesmo argumento: a concorrência do capital financeiro e de não residentes endinheirados torna os preços das casas inoportáveis para os cidadãos locais. Se esta é a realidade no Canadá, nos Países Baixos, na Alemanha ou na Catalunha, mais o é em Portugal, onde os salários não competem, nem com o poder financeiro dos fundos de investimento, nem como os rendimentos pessoais atraídos pelos regimes dos vistos gold, dos benefícios fiscais a residentes não habituais, ou a especuladores.

A procura externa, alicerçada em rendimentos de capitais ou pessoais sem comparação em Portugal, não só contribui para a inflação dos preços da habitação, como demonstra o Banco de Portugal, como inviabiliza as tímidas medidas destinadas a promover a habitação, desviando recursos e vontades para os segmentos turísticos e de luxo.

Como demonstram as experiências internacionais, o processo de inflação imobiliária requer medidas excecionais, destinadas a proteger o direito à habitação. Para além da revogação das medidas de atração de capital estrangeiro no imobiliário português, o Bloco de Esquerda vem propor a proibição da compra de imóveis destinados à habitação por não residentes, sempre que estes se localizem em zonas de pressão urbanística. Esta medida, adotada recentemente, em diferentes versões, pelos Governos dos Países Baixos e do Canadá justifica-se pelo reconhecimento da situação de grave violação do direito constitucional à habitação, em nome de interesses financeiros de curto prazo.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda entende que não se verificam obstáculos de natureza legal ao presente projeto, nomeadamente violações do direito comunitário. Desde logo não é verdade que a legislação nacional não possa estabelecer restrições à liberdade de circulação e de estabelecimento no espaço europeu. Com efeito, e conforme Alexandre Mota Pinto, uma lei restritiva da liberdade de estabelecimento é lícita se: 1) não contiver qualquer discriminação em razão da nacionalidade; 2) Este interesse público ainda não estiver regulamentado ao nível comunitário e 3) For necessária, proporcional e adequada à prossecução desse interesse público.

Por seu turno, o Tribunal de Justiça da União Europeia² deliberou que os Estados-Membros só podem subordinar o acesso a uma atividade de serviços e o seu exercício a um regime de autorização se este não for discriminatório em relação ao prestador visado

² Acórdão Cali Apartments SCI, de 22 de setembro de 2020, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:62018CJ0724>

mas também se este for justificado por uma razão imperiosa de interesse geral e, por último, se o objetivo prosseguido por esse regime não puder ser alcançado através de uma medida menos restritiva, nomeadamente porque um controlo a posteriori significaria uma intervenção demasiado tardia para se poder obter uma real eficácia. No caso em questão, estando perante uma lei que pretendia dar resposta à degradação das condições de acesso à habitação e ao aumento das tensões nos mercados imobiliários, nomeadamente mediante a regulação das disfunções do mercado, bem como proteger os proprietários e os locatários e permitir o aumento da oferta de habitação em condições que respeitem os equilíbrios territoriais, uma vez que a habitação é um bem de primeira necessidade e o direito a uma habitação digna um objetivo protegido pela Constituição francesa, entendeu o tribunal que se tratava de uma restrição lícita.

Ora, no presente projeto a restrição à venda/compra não é feita em função da nacionalidade do potencial comprador, mas sim em função de ser ou não residente em Portugal, pelo que não há qualquer discriminação em função da nacionalidade. Diga-se, aliás, que muitos são os exemplos de leis nacionais que criam situações mais favoráveis para os residentes em detrimento daqueles que não vivem no país. No que se refere ao segundo requisito, é inegável que estamos perante uma razão imperiosa de interesse geral, em particular a efetivação do direito constitucional à habitação. Por último, também não há dúvidas que o objetivo do presente projeto não poderia ser alcançado de forma menos restritiva, como, aliás, o mercado da habitação bem demonstra.

Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda, apresentam o seguinte Projeto de Lei:

Artigo 1.º

Objeto

A presente Lei procede à proibição da venda de imóveis em território nacional a pessoas, singulares ou coletivas, com residência própria e permanente ou sede no estrangeiro, por forma a combater a escalada de preços com a habitação.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos da presente Lei, entende-se por:

- a) “Imóveis”, os prédios urbanos nos termos do artigo 204.º n.º 1 e n.º 2 do Código Civil;
- b) “Alienação de imóveis”, qualquer tipo de transação que, relativamente a um bem imóvel, vise a constituição de um direito real relativo a esse imóvel;
- c) “Territórios de Baixa Densidade”, os territórios de nível iii da Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS III) com menos de 100 habitantes por Km² ou um produto interno bruto (PIB) per capita inferior a 75 /prct. da média nacional;
- d) “Não residentes”, todas as pessoas, singulares ou coletivas, que não tenham a sua residência própria e permanente ou sede ou direção efetiva em território nacional.

Artigo 3.º

Proibição da alienação de imóveis

1 – Não é permitida a alienação, de forma direta ou indireta, de imóveis a não residentes.

2 - O disposto no n.º 1 do presente artigo aplica-se igualmente:

- a) a sociedades comerciais, com sede em Portugal, cujo beneficiário efetivo, nos termos da Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, na sua redação atual, seja não residente;
- b) a pessoas que detenham visto de residência com fundamento no artigo 3.º n.º 1 alínea d) e artigo 90.º-A da Lei n.º 23/2007 de 4 de julho, na sua redação atual.

3 – O disposto no número 1 do presente artigo não se aplica a:

- a) Cidadãos portugueses com residência própria e permanente fora de Portugal;
- b) Imigrantes que possuam autorização de residência permanente nos termos dos artigos 76.º a 80.º da Lei n.º 23/2007, de 4 de julho, na sua redação atual;
- c) Pessoas abrangidas pela proteção conferida pela Lei n.º 27/2008, de 30 de junho, e pela Lei n.º 67/2003, de 23 de agosto, ambas na sua redação atual;

- d) Cidadãos estrangeiros que adquiram um imóvel, em compropriedade, com o seu cônjuge ou com pessoa unida de facto;
- e) Transações de imóveis em territórios de baixa densidade.

Artigo 4.º

Entrada em vigor

A presente Lei entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação.

Assembleia da República, 3 de maio de 2024
As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,

Mariana Mortágua; Fabian Figueiredo;
Isabel Pires; Joana Mortágua; José Soeiro