

Projeto de Lei n.º 721/XV/1 (L)

Aumenta o agravamento do IMI para prédios devolutos

Data de admissão: 18 de abril 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 INTERNACIONAL

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Patrícia Pires (DAPLEN), João Oliveira (BIB), Sandra Rolo e Belchior Lourenço (DILP), Jorge Gasalho (DAC)

Data: 02.05.23

I. A INICIATIVA

O proponente defende que todos os seres humanos são titulares do direito a uma habitação condigna, estando tal intimamente ligado com a função social da propriedade.

Neste sentido, é referido o número elevado de casas vagas e passíveis de reconversão em Portugal, sublinhando-se que, ao estarem nestas circunstâncias, os imóveis não cumprem uma função útil e acarretam consequências negativas ao nível social e económico.

A iniciativa destaca igualmente, a título exemplificativo, os fatores explicativos que, no entendimento do subscritor, levaram à subida de preços no setor da habitação, em especial nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, como sendo a política de «vistos gold», o modelo excessivamente focado no turismo e a subida dos custos de construção de novas habitações, concluindo pela necessidade de aumentar a oferta de habitação para que esta se torne mais acessível.

Deste modo, o proponente afirma que a maneira mais racional de aumentar a oferta passa por aproveitar as casas devolutas, propondo a penalização fiscal das mesmas através do aumento dos agravamentos já previstas no Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) para as habitações nestas circunstâncias, especialmente aquelas que se encontrem em zonas de pressão urbanística.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Deputado único representante do Livre (L), 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

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

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 mesmo diploma. 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.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 14 de abril de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). No dia 18 de abril 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 19 de abril. A iniciativa encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 5 de maio.

▪ **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 - «Aumenta o agravamento do IMI para prédios devolutos» - 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.

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

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

A iniciativa visa alterar o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 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 3.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da 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](#),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 o mesmo inclua a referência ao diploma alterado, nomeadamente o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, 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.

Assinala-se que as alterações propostas se referem, na realidade, ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis e não ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, que aprova em anexo esse mesmo Código. Em face do que antecede, sugere-se que, em sede de discussão na especialidade ou de redação final, se alterem os artigos 1.º e 2.º (proémio), de modo a que a alteração explicita que se reporta ao Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

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

Duas das tarefas fundamentais do Estado enunciadas nas diversas alíneas do [artigo 9.º](#) da [Constituição](#)⁵ são, conforme o estatuído nas alíneas *b)* e *d)*, respetivamente, «Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático» e «Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais».

De acordo com o entendimento perfilhado por Jorge Miranda, «As *tarefas* mais não são do que fins ou grandes metas a atingir pelo Estado; as *incumbências*, conexas com as

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

⁵ Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultada a 26/04/2023.

funções como atividades típicas (política, legislativa, administrativa, jurisdicional), correspondem a especificações das tarefas ao serviço de direitos e interesses a salvaguardar ou promover⁶».

Assinala o mesmo autor que «A **referência ao Estado** significa aqui, precipuamente, o Estado – poder central, manifestado, primeiro, através dos órgãos de soberania e, depois, através de outros órgãos e até de pessoas coletivas em que, por razões funcionais, se desdobra⁷».

Jorge Miranda expõe também que é «De notar o modo como se acham redigidas as alíneas *b*) e *d*): ao Estado cumpre *garantir* os direitos e liberdades fundamentais; e *promover a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais* (assim como o bem-estar, a qualidade de vida e a igualdade real entre os portugueses) “mediante a transformação e a modernização das estruturas económicas e sociais”.

Os primeiros aparecem como direitos incondicionados, embora alguma das pertinentes normas constitucionais não se ofereçam exequíveis por si mesmas. Os segundos dependem, em larga medida, na sua concretização de condições de facto a obter e a construir. Têm, pois, estruturas algo diferentes, embora não sem componentes comuns e não sem que alguns dos princípios de regime *expressis verbis* formulado para os direitos, liberdades e garantias se não estendam aos direitos económicos, sociais e culturais⁸».

Relativamente ao direito fundamental à habitação, este encontra-se consagrado no [artigo 65.º](#) da Constituição, nos seguintes termos:

«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);

De modo a garantir este direito, compete ao Estado «Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada», e

⁶ *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. 140 (itálicos do autor).

⁷ *Idem*, pág. 140 (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 (Volume 1), pág. 143 (itálicos do autor).

«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].

Por fim, o n.º 3 dita que «O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria».

Rui Medeiros afirma 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](#)⁹ ...). 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 pessoal¹⁰».

Nota o mesmo autor 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

⁹ Acórdão do Tribunal Constitucional disponível em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19960829.html>, consultado a 26/04/2023.

¹⁰ 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).

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](#)¹¹ – cfr. ainda [Ac. 829/96](#) e, por último, o importante [Ac. 590/04](#)¹²).

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](#)¹³, [508/99](#)¹⁴ e [29/00](#)¹⁵)¹⁶».

À presente data, a noção legal de prédio devoluto é apresentada no [artigo 2.º](#) do [Decreto-Lei n.º 159/2006, de 8 de agosto](#)¹⁷⁻¹⁸, na seguinte forma:

«1- O prédio urbano ou a fração autónoma que durante um ano se encontre desocupado é classificado como devoluto, nos termos previstos no presente decreto-lei.

2- São indícios de desocupação:

- a) A inexistência de contratos em vigor com empresas de telecomunicações e de fornecimento de água, gás e eletricidade;
- b) A inexistência de faturação relativa a consumos de água, gás, eletricidade e telecomunicações;
- c) A existência cumulativa de consumos baixos de água e eletricidade, considerando-se como tal os consumos cuja faturação relativa não exceda, em

¹¹ Disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19930806.html>, consultado a 26/04/2023.

¹² Acessível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20040590.html>, consultado a 26/04/2023.

¹³ Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19920131.html>, consultado a 26/04/2023.

¹⁴ Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990508.html>, consultado a 26/04/2023.

¹⁵ Em <https://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20000029.html>, consultado a 26/04/2023.

¹⁶ 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).

¹⁷ 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 no dia 26/04/2023.

¹⁸ Este ato legislativo, em conformidade com o [artigo 1.º](#), regula a classificação de prédios urbanos ou frações autónomas como devolutos, para efeitos da aplicação da taxa do imposto municipal sobre imóveis (IMI), bem como para as demais finalidades previstas por lei, relacionadas com políticas de habitação, urbanismo e reabilitação urbana.

cada ano, consumos superiores a 7 m³, para a água, e de 35 kWh, para a eletricidade;

d) A situação de desocupação do imóvel, atestada por vistoria realizada ao abrigo do [artigo 90.º](#) do [Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro](#)¹⁹, na sua redação atual.

3- A existência de consumos superiores aos previstos na alínea c) do número anterior não afasta a possibilidade de o imóvel ser classificado como devoluto, designadamente através da vistoria referida na alínea d) do número anterior».

O n.º 1 do [artigo 2.º-A](#) estabelece o conceito de zona de pressão urbanística como aquela em que se verifique dificuldade significativa de acesso à habitação, por haver escassez ou desadequação da oferta habitacional face às necessidades existentes ou por essa oferta ser de valores superiores aos suportáveis pela generalidade dos agregados familiares sem que estes entrem em sobrecarga de gastos habitacionais face aos seus rendimentos.

Por último, o [artigo 3.º](#) identifica as distintas exceções à definição de prédio urbano ou fração autónoma devoluta, entre outras:

- A destinada à habitação por curtos períodos em praias, campo, termas e quaisquer outros lugares de vilegiatura, para arrendamento temporário ou para uso próprio;
- Durante o período em que decorrem as obras de reabilitação, desde que certificadas pelos municípios;
- A que seja a residência em território nacional de cidadão português que desempenhe no estrangeiro funções ou comissões de carácter público ao serviço do Estado Português, de organizações internacionais, ou funções de reconhecido interesse público, bem como dos seus respetivos acompanhantes autorizados; ou
- Cujos consumos previstos na alínea c) do n.º 2 do [artigo 2.º](#) não sejam atingidos devido a impedimento objetivo de utilização do imóvel, designadamente em virtude de disputa judicial quanto à respetiva posse, devido à verificação de qualquer dos

¹⁹ Instrumento jurídico que aprova o regime jurídico da urbanização e da edificação (RJUE).

fundamentos previstos no n.º 2²⁰ do [artigo 1072.º](#)²¹ do Código Civil²² ou por motivos de formação, saúde, prestação de cuidados permanentes enquanto cuidador informal ou permanência em equipamento social, desde que devidamente comprovados.

No que concerne ao Imposto Municipal sobre Imóveis, este corresponde a uma tipologia de tributação sobre o património. Sendo que esta tributação encontra-se plasmada no articulado da Constituição, *in casu*, no [n.º 3 do artigo 104.º](#), norma que expressa que «A tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos».

Ana Paula Dourado e Paulo Marques defendem que «Os impostos sobre o património podem ser gerais ou parcelares. Os primeiros são **estáticos** e periódicos, recaindo 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.)²³».

«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)²⁴».

²⁰ Esta disposição concretiza a licitude do não uso pelo arrendatário:

- a) Em caso de força maior ou de doença;
- b) Se a ausência, não perdurando há mais de dois anos, for devida ao cumprimento de deveres militares ou profissionais do próprio, do cônjuge ou de quem viva com o arrendatário em união de facto;
- c) Se a utilização for mantida por quem, tendo direito a usar o locado, o fizesse há mais de um ano;
- d) Se a ausência se dever à prestação de apoios continuados a pessoas com deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60 %, incluindo a familiares.

²¹ Norma que regula o uso efetivo do locado e que se encontra inserta no Livro II – Direito das obrigações, Título II – Dos contratos em especial, Capítulo IV – Locação, Seção VII – Arrendamento de prédios urbanos, Subsecção III – Direitos e obrigações das partes e Divisão I - Obrigações não pecuniárias.

²² Código aprovado em [anexo](#) ao Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro de 1966 e do qual faz parte integrante.

²³ *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).

²⁴ *Idem*, pág. 242 (negritos dos autores).

A iniciativa legislativa *sub judice* propõe a alteração do conteúdo dos n.ºs 3, 8 e 9 do [artigo 112.º](#) e dos n.ºs 1 e 3 do [artigo 112.º-B](#) do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), aprovado no [anexo I](#) do [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro](#), e que dele faz parte integrante.

Recorde-se a atual redação das supracitadas normas:

Artigo 112.º

«Taxas

(...)

3- Salvo quanto aos prédios abrangidos pela alínea *b*) do n.º 2 do artigo 11.º, as taxas previstas nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 são elevadas, anualmente, ao triplo nos casos:

- a) De prédios urbanos que se encontrem devolutos há mais de um ano, ou prédios em ruínas, como tal definidos em diploma próprio, cujo estado de conservação não tenha sido motivado por desastre natural ou calamidade;
- b) Prédios urbanos parcialmente devolutos, incidindo o agravamento da taxa, no caso dos prédios não constituídos em propriedade horizontal, apenas sobre a parte do valor patrimonial tributário correspondente às partes devolutas.

(...)

8- Os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem majorar até 30% a taxa aplicável a prédios urbanos degradados, considerando-se como tais os que, face ao seu estado de conservação, não cumpram satisfatoriamente a sua função ou façam perigar a segurança de pessoas e bens, exceto quando tal seja motivado por desastre natural ou calamidade.

9- Os municípios, mediante deliberação da assembleia municipal, podem majorar até ao dobro a taxa aplicável aos prédios rústicos com áreas florestais que se encontrem em situação de abandono, não podendo da aplicação desta majoração resultar uma colecta de imposto inferior a (euro) 20 por cada prédio abrangido.

(...)).».

Artigo 112.º-B

«Prédios devolutos localizados em zonas de pressão urbanística

- 1- Os prédios urbanos ou frações autónomas que se encontrem devolutos há mais de um ano, os prédios em ruínas, bem como os terrenos para construção inseridos no solo urbano e cuja qualificação em plano municipal de ordenamento do território atribua aptidão para o uso habitacional, sempre que se localizem em zonas de pressão urbanística, como tal definidas em diploma próprio, estão sujeitos ao seguinte agravamento, em substituição do previsto no n.º 3 do artigo 112.º:
 - a) A taxa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º é elevada ao sêxtuplo, agravada, em cada ano subsequente, em mais 10%;
 - b) O agravamento referido tem como limite máximo o valor de 12 vezes a taxa prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 112.º.
- (...)
- 3- O limite previsto na alínea b) do n.º 1 pode, mediante deliberação da assembleia municipal, ser aumentado em:
 - a) 25% sempre que o prédio urbano ou fração autónoma se destine a habitação e, no ano a que respeita o imposto, não se encontre arrendado para habitação ou afeto a habitação própria e permanente do sujeito passivo;
 - b) 50% sempre que o sujeito passivo do imposto seja uma pessoa coletiva ou outra entidade fiscalmente equiparada».

Cumpra ainda mencionar outros atos legislativos relativos ao tema abordado no presente projeto-lei:

- A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#), que aprova a Lei de bases da 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;
- 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.

O Instituto Nacional de Estatística (INE), no âmbito do Censos de 2021, na vertente censos da habitação, divulga vários [indicadores](#)²⁵, uma [infografia](#)²⁶ e a publicação «[Censos 2021. O que nos dizem os Censos sobre a habitação](#)»²⁷.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

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

ESPAÑA

O enquadramento legal do *Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)* encontra-se previsto no [Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo](#)²⁸, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. A definição desta categoria de tributo encontra-se prevista no [artículo 60](#), onde define o *IBI* como *un tributo directo de carácter real que grava el valor de los bienes inmuebles en los términos establecidos en esta ley*. As características do *IBI* encontram-se definidas nos [artículos 60 a 77](#). O agravamento do *IBI* encontra-se definido no [artículo 72](#)²⁹, de onde se relevam as

²⁵ Disponíveis em <https://tabulador.ine.pt/censos2021/?lang=PT&q=habita%C3%A7%C3%A3o&r=TEMAPT%7E%7E%23T161016>, consultados a 26/04/2023.

²⁶ Em <https://www.ine.pt/xurl/doc/585622653>, consultada a 26/04/2023.

²⁷ Acessível em https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=597942079&att_display=n&att_d_ownload=y. Lisboa: INE, 2023. ISBN 978-989-25-0635-7, consultada a 26/04/2023.

²⁸ 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 27.04.2023.

²⁹ *Tipo de gravamen. Recargo por inmuebles urbanos de uso residencial desocupados con carácter permanente.*

tipologias de agravamento incidentes sobre os imóveis para fins habitacionais que se encontrem desocupados com caráter permanente.

Atentas as competências das Comunidades Autónomas, apresenta-se, a título de exemplo, a regulamentação do presente tributo para o [Ayuntamiento de Madrid](#)³⁰, prevista através da [Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre Bienes Inmuebles, de 15 de diciembre de 1989](#)³¹, encontrando-se as disposições legislativas que definem o agravamento deste tributo, previsto no [Capítulo VI](#)³².

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foram identificadas as seguintes iniciativas sobre matéria conexa com a causa da presente iniciativa:

- [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*, que incide, entre outras temáticas fiscais, sobre matéria similar à que é objeto da iniciativa *sub judice* (IMI), aprovado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, 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;
- [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*, que baixou, para

³⁰ Retirado do sítio da *Internet agenciatributaria.madrid.es*. Consultas efetuadas a 27.04.2023.

³¹ Retirado do sítio da *Internet sede.madrid.es*. Consultas efetuadas a 27.04.2023.

³² Retirado do sítio da *Internet sede.madrid.es*. Consultas efetuadas a 27.04.2023.

apreciação na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças, em 18/04/2023;

Adicionalmente, também foram encontradas as seguintes iniciativas, de matéria indiretamente conexas com a temática em apreço, enunciadas a título exemplificativo:

- [Projeto de Lei n.º 655/XV/1.ª \(PSD\)](#): *Estabelece o regime transitório de subsídio de renda e aprova medidas de mitigação no impacto do agravamento dos juros do crédito à habitação*, aprovado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PCP, a abstenção do PS, IL, BE, PAN e L e os votos a favor do PSD e CH;
- [Proposta de Lei n.º 71/XV/1.ª \(GOV\)](#): *Aprova medidas no âmbito do plano de intervenção «Mais Habitação»*, que baixou, para apreciação na generalidade, à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação, em 19/04/2023.

▪ **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foram identificados os seguintes antecedentes parlamentares, de matéria conexas com a causa da iniciativa em apreço:

- [Projeto de Lei n.º 33/XV/1.ª \(CH\)](#): *Determina a isenção temporária do pagamento do IMI para o prédio de habitação própria e permanente durante o período de vigência do PRR*, rejeitado em Plenário no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do PS, PCP, BE e L, a abstenção do PSD, IL e PAN e os votos a favor do CH;
- [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 09/12/2022.
- [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

BRUNO, Camila Costa – **A violência urbana do vazio** [Em linha] : **um olhar sobre a questão da habitação e dos imóveis devolutos na cidade de Lisboa**. Lisboa : [s.n.], 2021. [Consult. 19 abr. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142573&img=30632&save=true>>.

Resumo: O presente estudo analisa a questão do direito à habitação, na perspetiva do impacto dos imóveis devolutos, partindo da constatação da «existência de pessoas sem habitação ou que habitam de forma precária, enquanto coexistem no mesmo espaço-tempo imóveis com potencialidades que poderiam atender as suas necessidades, mas que, por descaso e inércia tanto do poder público como de particulares, atualmente estão em situação de abandono, configurando um atentado contra quem quer habitar, mas é impedido de o fazer.» Com enfoque no parque habitacional da cidade de Lisboa, o estudo recorre a dados estatísticos, bem como à revisão da legislação, desde o disposto no texto constitucional até à Lei de Bases da Habitação (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro). Essa análise é feita no subcapítulo 3.2, «Abandono de património

edificado. O que diz a lei portuguesa?» (p. 43), onde a autora conclui que «o primeiro ponto que merece destaque é quando a lei diz que independentemente de quem seja o detentor do imóvel – seja ele o poder público ou um privado, esse imóvel carrega consigo o dever de colaborar para a efetivação do objetivo nacional “de garantir a todos o direito a uma habitação condigna” (Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro). Esse ponto da lei é fundamental para esclarecer que a proteção à propriedade privada tem e deve ter limites de cobertura, uma vez que, o proprietário não pode agir com indiferença perante a sociedade, transformando o seu bem em uma fonte de especulação imobiliária e consequentemente de desigualdades sociais.»

MAGALHÃES, Sara Santos – **Direito de propriedade privada vs. direito à habitação** [Em linha] : **dois direitos fundamentais no contexto das políticas de reabilitação urbana e habitação**. Coimbra : [s.n.], 2019. [Consult. 19 abr. 2023]. Disponível em WWW:

<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142609&img=30650&save=true>>.

Resumo: De acordo com a autora desta dissertação, apresentada em 2019, «187 municípios do país têm carências habitacionais, 25.762 famílias vivem em situações habitacionais insatisfatórias, 14.748 edifícios e 31.526 fogos encontram-se sem condições de habitabilidade e 74% das carências estão presentes nas áreas metropolitanas.» Para dar resposta a esta situação, o governo inaugurou a chamada Nova Geração de Políticas de Habitação, com o objetivo de alargar os beneficiários da política de habitação às famílias que não consigam encontrar habitação no mercado, garantindo «a existência de instrumentos dinamizadores do mercado de arrendamento e da reabilitação, de modo a dar uma utilização efetiva do parque habitacional existente para o aumento de oportunidades de escolha das famílias no acesso à habitação». Como também refere, «durante anos os apoios por parte do Estado neste domínio consistiam apenas no apoio à compra de casa própria, sendo descurados os domínios do arrendamento e da reabilitação do edificado», mas na atual conjuntura a reabilitação do edificado surge indissociável da dinamização do mercado de arrendamento como resposta ao problema do acesso à habitação. No caso de edifícios devolutos, entende que «o não aproveitamento da sua função social é lesivo para o interesse público, visto que, por um lado, diminui a oferta de fogos e de solo disponível e, por outro lado, aumenta os preços das habitações». No conjunto de medidas previstas, a autora

destaca a mais valia de exigirem «uma colaboração estreita entre a ação pública e os particulares, para que ambos os lados possam cumprir e efetivar o direito à habitação a quem não tem meios para o conseguir por via do mercado.»

PACHECO, Sofia Assis – Os impostos extrafiscais e a compressão do direito de propriedade : reflexões acerca da conformidade constitucional da autorização legislativa de agravamento da taxa do Imposto Municipal Sobre Imóveis, para os prédios urbanos devolutos há mais de dois anos, em face do artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa. In **Estudos em homenagem ao Professor António Martins da Cruz**. Lisboa : Universidade Lusíada Editora, 2020. P. 997-1022. Cota: 36/2022.

Resumo: Neste artigo, a autora reflete acerca da «conformidade dos impostos com fins extrafiscais em face do direito fundamental da propriedade privada, em particular do confronto entre o teor normativo da lei autorizadora ao Governo para aprovar o agravamento do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) que recai sobre o valor dos prédios devolutos, até ao limite de doze vezes a taxa geral prevista, e os limites à compressão dos direitos, liberdades e garantias ou direitos análogos consagrados no artigo 18º da Constituição da república Portuguesa (CRP).» Segundo afirma, as alterações legislativas, contidas na Lei do Orçamento do Estado para 2019, aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, encerram em si um objetivo de «alargar o conceito de prédio devoluto a outras finalidades colaterais às inicialmente contempladas, como as políticas de habitação, urbanismo e reabilitação urbana, com efeitos diretos na contração do direito de propriedade dos titulares desses prédios. Depois, porventura para compensar o alargamento dos fins, aumenta-se o período de duração da não utilização do prédio para efeitos de determinação do conceito de prédio devoluto, de 1 para 2 anos. Finalmente, estatui-se a penalização fiscal desses prédios em sede de CIMI até ao limite máximo de 12 vezes a taxa normal, nos termos a aprovar pela assembleia municipal legislativa». Nesse sentido, a autora considera que o imposto em causa não é um fim em si mesmo, mas um instrumento para alcançar um fim, sendo que o seu agravamento «constitui uma contração da liberdade dos cidadãos e por isso potencialmente restritiva dessa mesma liberdade»: não é um limite à propriedade, mas uma verdadeira restrição. Analisada em detalhe, a autora conclui que «em face do regime constitucional conformador do direito de propriedade, a norma autorizadora suscita dificuldades patentes em ultrapassar com êxito (o disposto nos artigos 18º, nº.s



2 e 3 e 103.º n.º 2 da CRP no elemento taxa), nos aludidos aspetos determinabilidade, aptidão, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito».