

Projeto de Lei n.º 821/XIII/3.ª (CDS-PP)

Cria um incentivo ao arrendamento habitacional, reduzindo a taxa de tributação autónoma, em sede de IRS, dos rendimentos prediais, resultantes de contratos de arrendamento para habitação, procedendo à alteração do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro

Data de admissão: 10 de abril de 2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa ora apresentada pelo grupo parlamentar (GP) do CDS-PP, pretende criar um incentivo ao arrendamento habitacional, reduzindo a taxa de tributação autónoma, em sede de IRS, dos rendimentos prediais, resultantes de contratos de arrendamento para habitação, procedendo para tal, à alteração do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares ([CIRS](#)), aprovado pelo decreto-Lei n.º 442- A/88, de 30 de novembro, nomeadamente no seu artigo 72.º.

A iniciativa visa criar um estímulo fiscal através da redução da taxa de tributação autónoma de 28% para 23 %, no caso de rendimentos resultantes de contrato de arrendamento para habitação de duração superior a um ano e inferior a cinco anos, para 15% nos contratos de arrendamento para habitação de duração superior a cinco anos e inferior a oito anos e para 12% nos contrato de arrendamento para habitação de duração igual ou superior a oito anos. Pretendem os proponentes deste projeto de lei estabelecer “*uma diferenciação positiva, com menor taxa de imposto, para os arrendamentos mais longos, de forma a promover uma maior estabilidade*”, fundamentando a iniciativa nos seguintes pontos:

- Uma percentagem significativa dos portugueses (76%, de acordo com os Censos de 2011), claramente acima da média europeia (60%), são proprietários da sua habitação provocando um desequilíbrio no mercado que resultou, na opinião dos proponentes da iniciativa, da aposta sucessiva de vários governos, em medidas de incentivo à aquisição de habitação própria em detrimento do incentivo ao mercado do arrendamento.
- Tal situação terá contribuído para o aumento do endividamento das famílias e para a falta de soluções de habitação mais ajustadas às necessidades da população, nomeadamente dos jovens, menos consumidoras dos seus recursos e também mais promotoras da mobilidade.

Para facilitar a compreensão e análise da alteração proposta nesta iniciativa legislativa apresenta-se o quadro comparativo seguinte:

CIRS (aprovado pelo DL n.º 442- A/88)	Projeto de Lei 821/XIII/3. ^a
<p style="text-align: center;">Artigo 72.^a Taxas especiais</p> <p>1 - São tributados à taxa autónoma de 28 %:</p> <p>a) As mais-valias previstas nas alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 10.º auferidas por não residentes em território português que não sejam imputáveis a estabelecimento estável nele situado;</p> <p>b) Outros rendimentos auferidos por não residentes em território português que não sejam imputáveis a</p>	<p style="text-align: center;">Artigo 72.^a [...]</p> <p>1 - [...].</p> <p>a) [...];</p> <p>b) [...];</p>

<p>estabelecimento estável nele situado e que não sejam sujeitos a retenção na fonte às taxas liberatórias;</p> <p>c) O saldo positivo entre as mais-valias e menos-valias, resultante das operações previstas nas alíneas b), c), e), f), g) e h) do n.º 1 do artigo 10.º;</p> <p>d) Os rendimentos de capitais, tal como são definidos no artigo 5.º, quando não sujeitos a retenção na fonte, nos termos do artigo anterior;</p> <p>e) Os rendimentos prediais.</p> <p>2 - São tributados autonomamente à taxa de 25 %:</p> <p>a) Os rendimentos auferidos por não residentes em território português que sejam imputáveis a estabelecimento estável aí situado; e</p> <p>b) Não obstante o disposto no número anterior, os rendimentos previstos nas alíneas a) e c) do n.º 4 do artigo anterior, obtidos em território português por não residentes, quando não sujeitos a retenção na fonte.</p> <p>3 - As gratificações auferidas pela prestação ou em razão da prestação de trabalho, quando não atribuídas pela entidade patronal nem por entidade que com esta mantenha relações de grupo, domínio ou simples participação, independentemente da respetiva localização geográfica, são tributadas autonomamente à taxa de 10 %.</p> <p>4 - (Revogado.)</p> <p>5 - As pensões de alimentos, quando enquadráveis no artigo 83.º-A, são tributadas autonomamente à taxa de 20 %.</p>	<p>c) [...];</p> <p>d) [...];</p> <p>e) Eliminar.</p> <p>2 - [...].</p> <p>3 – Os rendimentos prediais são tributados à taxa autónoma de 28 %, com as seguintes exceções:</p> <p>a) À taxa autónoma de 23 %, no caso rendimentos resultantes de contrato de arrendamento para habitação de duração superior a um ano e inferior a cinco anos;</p> <p>b) À taxa autónoma de 15%, no caso de rendimentos resultantes de contrato de arrendamento para habitação de duração superior a cinco anos e inferior a oito anos;</p> <p>c) À taxa autónoma de 12%, no caso de rendimentos resultantes de contrato de arrendamento para habitação de duração igual ou superior a oito anos.</p> <p>4 - [anterior n.º 3].</p> <p>5 - [anterior n.º 4].</p> <p>6 - [anterior n.º 5].</p>
---	---

<p>6 - Os rendimentos líquidos das categorias A e B auferidos em atividades de elevado valor acrescentado, com carácter científico, artístico ou técnico, a definir em portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, por residentes não habituais em território português, são tributados à taxa de 20 %</p> <p>7 - (Revogado.)</p> <p>8 - Os rendimentos previstos nas alíneas c) a e) do n.º 1, no n.º 5 e no n.º 6 podem ser englobados por opção dos respetivos titulares residentes em território português.</p> <p>9 - Os residentes noutro Estado membro da União Europeia ou do Espaço Económico Europeu, desde que, neste último caso, exista intercâmbio de informações em matéria fiscal, podem optar, relativamente aos rendimentos referidos nas alíneas a) e b) do n.º 1 e no n.º 2, pela tributação desses rendimentos à taxa que, de acordo com a tabela prevista no n.º 1 do artigo 68.º, seria aplicável no caso de serem auferidos por residentes em território português.</p> <p>10 - Para efeitos de determinação da taxa referida no número anterior são tidos em consideração todos os rendimentos, incluindo os obtidos fora deste território, nas mesmas condições que são aplicáveis aos residentes.</p> <p>11 - Os acréscimos patrimoniais não justificados a que se refere a alínea d) do n.º 1 do artigo 9.º, de valor superior a (euro) 100 000, são tributados à taxa especial de 60 %.</p> <p>12 - São tributados autonomamente à taxa de 35 %:</p> <p>a) Os rendimentos de capitais, tal como são definidos no artigo 5.º e mencionados nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo anterior, devidos por entidades não residentes sem estabelecimento estável em território português, que sejam domiciliadas em país, território ou região sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças, quando não sujeitos a retenção na fonte nos termos da alínea b) do n.º 12 do artigo anterior;</p> <p>b) O saldo positivo entre as mais-valias e menos-valias, resultante das operações previstas nos n.os 4) e 5) da</p>	<p>7 - [anterior n.º 6].</p> <p>8 - [anterior n.º 7].</p> <p>9 - Os rendimentos previstos nas alíneas c) e d) do n.º 1, no n.º 3, no n.º 6 e no n.º 7 podem ser englobados por opção dos respetivos titulares residentes em território português.</p> <p>10 - [anterior n.º 9].</p> <p>11 - [anterior n.º 10].</p> <p>12 - [anterior n.º 11].</p> <p>13 - [anterior n.º 12].</p>
--	---

<p>alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º, quando respeitem a valores mobiliários cujo emitente seja entidade não residente sem estabelecimento estável em território português, que seja domiciliada em país, território ou região sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças;</p> <p>c) Os ganhos previstos no n.º 3) da alínea b) do n.º 1 do artigo 10.º relativos a estruturas fiduciárias domiciliadas em país, território ou região sujeitos a um regime fiscal claramente mais favorável, constante de lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças.</p> <p>13 - Para efeitos da aplicação da taxa prevista no n.º 3, são equiparadas a gratificações auferidas pela prestação ou em razão da prestação de trabalho, quando não atribuídas pela entidade patronal, as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros, pelas associações humanitárias de bombeiros, até ao limite máximo anual, por bombeiro, de três vezes o indexante de apoios sociais.</p>	<p>14 - Para efeitos da aplicação da taxa prevista no n.º 4, são equiparadas a gratificações auferidas pela prestação ou em razão da prestação de trabalho, quando não atribuídas pela entidade patronal, as compensações e subsídios, referentes à atividade voluntária, postos à disposição dos bombeiros, pelas associações humanitárias de bombeiros, até ao limite máximo anual, por bombeiro, de três vezes o indexante de apoios sociais.»</p>
--	---

Para enquadramento temático da iniciativa, na exposição de motivos faz-se alusão à [Estratégia Nacional para a Habitação](#) (ENH) aprovada para o período de 2015-2031, que assentava em três pilares fundamentais, a saber: a reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos. No ponto III desta Nota Técnica sintetiza-se o enquadramento legal das políticas públicas de habitação, especificando também a evolução do quadro normativo aplicável ao arrendamento urbano.

Importa ainda assinalar que o Conselho de Ministros aprovou recentemente, um pacote legislativo tendo em vista a concretização da [Nova Geração de Políticas de Habitação](#) que no eixo (objetivo estratégico) relativo a *Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento*, prevê também taxas autónomas diferenciadas para os arrendamentos habitacionais com contratos de longa duração, visando a promoção de maior estabilidade contratual no setor do arrendamento mediante uma diferenciação positiva na tributação dos contratos de duração superior a dez anos.

Entretanto, deu entrada na Assembleia da República no dia 2 de maio a iniciativa legislativa do Governo relativa aquelas medidas fiscais¹ - [Proposta de Lei n.º 128/XIII/3.º \(GOV\)](#) - *Estabelece taxas autónomas*

¹ Estas medidas enquadram-se e articulam-se também com o [Projeto de Lei n.º 843/XIII/3.ª \(PS\)](#) - Lei de Bases da Habitação, nomeadamente no que se refere às Medidas tributárias e política fiscal (artigos 45.ª e 50.º do PJJ)

diferenciadas de IRS para rendimentos prediais nos contratos de arrendamento habitacionais de longa duração. Porém, a solução jurídica preconizada nesta iniciativa é distinta prevendo, não a alteração em sede de CIRS, como se propõe na iniciativa do CDS-PP em apreciação, mas um aditamento ao [Estatuto dos Benefícios Fiscais](#) (EBF), estabelecendo um incentivo fiscal ao arrendamento de longa duração. Tal como no PJI do CDS-PP, em apreciação, também a iniciativa do Governo segue o princípio da diferenciação progressiva das taxas dos rendimentos prediais. Todavia, as situações contratuais enquadráveis nestes benefícios, bem o seu montante também são distintos: a) 14%, para contratos ou renovações contratuais com prazo igual ou superior a 10 e inferior a 20 anos; b) 10%, para contratos ou renovações contratuais com prazo igual ou superior a 20 anos.

.Ainda sobre esta matéria, importa salientar que a eficácia das medidas económicas, e em particular das medidas fiscais do lado da oferta, para a resolução dos problemas da habitação, têm sido objeto de discussão académica e política, e de críticas provenientes, essencialmente, das associações representativas do sector. Porém, são praticamente inexistentes estudos recentes sobre o tema, e em especial sobre o mercado de arrendamento².

Não obstante, o desajustamento entre a oferta e a procura do mercado de arrendamento em Portugal tem sido referido em vários estudos e também por várias associações do setor, que têm alertado para o duplo problema da escassez e desadequação da oferta, observável através de vários indicadores. Por exemplo, o [barómetro da Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal](#) (APEMIP), relativo ao mês de dezembro de 2017, revela que quase 75% do *stock* para arrendamento é escoado em menos de três meses. Este desequilíbrio tem contribuído significativamente para a trajetória ascendente do valor da rendas e dos preços por m2 da habitação, sobretudo em Lisboa e no Porto, conforme o demonstra o último boletim do INE³ (ver ponto IIII desta Nota Técnica). As consequências da subida generalizada dos preços na habitação refletem-se igualmente no agravamento da carência habitacional no país, tema sobre o qual se debruça o relatório recentemente elaborado pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) sobre [Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional](#)⁴.

² Por exemplo, a C.M. Lisboa produziu, em abril 2017, um relatório sobre o [Programa de Renda Acessível no Município de Lisboa](#) mas, em se tratando de um documento de natureza mais operacional, centra-se mais no modelo de negócio.

³ Os dados recolhidos e divulgados pela [Confidencial Imobiliário](#) evidenciam de forma ainda mais evidente este fenómeno

⁴ Não existe todavia nenhum estudo ou relatório atual caracterizando especificamente o mercado de arrendamento (residencial) em Portugal, abordando também a sua evolução mais recente em resultado da pressão turística.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

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

O Projeto de Lei n.º 821/XIII/3.^a é subscrito por dezoito Deputados do Grupo Parlamentar do Partido CDS – Partido Popular, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#) e no artigo 118.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (doravante Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 119.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, dando assim cumprimento aos requisitos formais estabelecidos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

De igual modo encontram-se respeitados os limites à admissão das iniciativas, previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei não parece infringir princípios constitucionais e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. Encontra-se também salvaguardado o limite imposto pelo n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido como *lei-travão*, uma vez que, no artigo 3.º do projeto lei em apreço, se refere que a sua entrada em vigor coincidirá com o início de vigência do Orçamento do Estado subsequente.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 5 de abril de 2018. Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.^a), em conexão com a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação (11.^a), a 10 de abril, por despacho de S. Ex.^a o Presidente da Assembleia da República. O anúncio ocorreu na sessão plenária de dia 11 de abril.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa - *“Cria um incentivo ao arrendamento habitacional, reduzindo a taxa de tributação autónoma, em sede de IRS, dos rendimentos prediais, resultantes de contratos de arrendamento para habitação, procedendo à alteração do Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442-A/88, de 30 de novembro”* - traduz sinteticamente

o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como *lei formulário* ⁵.

Em caso de aprovação, poder-se-á eventualmente tentar sintetizar o título, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final, por exemplo através da supressão da expressão “em sede de IRS”, uma vez que é referida a alteração ao Código do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.

Segundo as regras de legística formal, “o título de um ato de alteração deve referir o título do ato alterado”, como sucede neste título, “bem como o número de ordem de alteração” ⁶. Porém, neste caso concreto não parece ser aconselhável incluir no título o número de ordem de alteração a este código, à semelhança do critério que tem sido seguido nos títulos de diplomas legais que alteram códigos fiscais, habitualmente sujeitos a diversas modificações (pela Assembleia da República e pelo Governo), para assegurar o rigor jurídico da informação transmitida.

Segundo as mesmas regras, aproveitamos para referir que no artigo sobre o objeto – artigo 1.º – não deve ser especificado o artigo do código que se pretende alterar.

Os autores não promoveram à republicação o Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares em anexo, nem tal se afigura necessário à luz da alínea a) do n.º 3 do artigo 6.º da *lei formulário*.

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 deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação (redação que poderá ser aperfeiçoada de modo a referir que ocorrerá com o início de vigência da próxima lei do Orçamento do Estado), mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, 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*.

⁵ Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, alterada e republicada pelas Leis n.ºs 2/2005, de 24 de janeiro, 26/2006, de 30 de junho, 42/2007, de 24 de agosto, e [43/2014, de 11 de julho](#).

⁶ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 201.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O [artigo 62.º](#) n.º 1 da [Constituição da República Portuguesa](#) consagrou o direito de propriedade privada postulando que «a todos é garantido o direito à propriedade privada (...) nos termos da Constituição». Para Gomes Canotilho e Vital Moreira o alcance da norma constitucional é maior do que à partida pode parecer, uma vez que se «trata de sublinhar que o direito de propriedade não é garantido em termos absolutos, mas sim dentro dos limites e com as restrições previstas e definidas noutras lugares da Constituição (e na lei, quando a Constituição para ela remeter ou quando se trate de revelar limitações constitucionalmente implícitas)»⁷. Também para Jorge Miranda e Rui Medeiros «a garantia da propriedade privada, tal como resulta do artigo 62.º, não significa, de modo algum, que o legislador constitucional português consagre este direito fundamental em termos absolutos. (...) a afirmação de que o direito de propriedade privada é garantido “nos termos da Constituição” revela bem o carácter inegavelmente relativo do direito fundamental de propriedade», sendo «neste contexto que se insere a chamada função social da propriedade, como conceito síntese dos múltiplos limites estruturais que aquela comporta»⁸.

Por outro lado, a Constituição determina no seu [artigo 65.º](#), n.º 1 que «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». O n.º 2 do mesmo artigo acrescenta que para «assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado, nomeadamente, programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social; promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais; 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». O n.º 3 do mesmo artigo consagra que «o Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria».

Mas como referem Jorge Miranda e Rui Medeiros, embora a política de habitação também deva promover o acesso à habitação própria «o direito à habitação não se confunde com o direito de propriedade». Para os Professores «a conceção constitucional quanto à concretização do direito à habitação faz concluir que este «não se move, (...), no círculo das relações entre particulares, antes tem como alvo o Estado, no sentido de que a este cabe a responsabilidade política de planear, adotar e executar providência tendentes

⁷ CANOTILHO, J.J. Gomes; MOREIRA, Vital *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol I, 4ª edição revista, Coimbra Editora, 2007, pág. 801.

⁸ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra Editora 2010, pág. 1254.

a criar as condições necessárias para todos poderem ter habitação condigna». Por isso, «os destinatários do direito à habitação são o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais e não, (...), os proprietários das habitações ou os senhorios ([Ac. TC n.º 130/92](#)).⁹

A [Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro](#), que aprova o «[Novo Regime do Arrendamento Urbano \(NRAU\)](#)»^{10 11} revogou o Regime do Arrendamento Urbano (RAU), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro](#), com todas as alterações subsequentes. As remissões legais ou contratuais para o RAU consideram-se feitas para os lugares equivalentes do NRAU, com as adaptações necessárias.

No sentido do acompanhamento da evolução do arrendamento urbano em Portugal, considera-se de interesse a leitura do [preâmbulo](#) Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro, na medida em que apresenta a sua evolução legislativa desde as regras presentes no Código Civil de Seabra de 1867, passando pela [Lei n.º 46/85, de 20 de setembro](#) até ao texto elaborado em 1990, no contexto da preparação deste decreto-lei.

A Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, originária da [Proposta de Lei n.º 34/X/1ª](#), refletiu uma das estratégias definidas pelo XVII Governo Constitucional no sentido de rever a Lei do Arrendamento Urbano, por via da dinamização do mercado do arrendamento, da adoção de novas políticas sociais e requalificação do tecido urbano.

Com a apresentação da [Proposta de Lei n.º 38/XII/1ª](#), o XIX Governo Constitucional procedeu à concretização das reformas consagradas no capítulo respeitante ao mercado de arrendamento. A iniciativa legislativa deu origem à [Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto](#)¹² que, para além de rever o regime jurídico do arrendamento urbano, altera o [Código Civil](#)¹³, o [Código de Processo Civil](#)¹⁴ e a Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro.

Paralelamente, o Governo adotou e promoveu um conjunto de medidas de ajustamento do setor, materializadas na [Proposta de Lei n.º 250/XII](#) que revê o regime jurídico do arrendamento urbano, tendo dado origem à [Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro](#).

⁹ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I, Coimbra Editora 2010, pág. 1330.

¹⁰ Texto consolidado retirado da base de dados DataJuris, da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, na redação conferida pela [Declaração de Retificação n.º 24/2006, de 17 de abril](#), pela [Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto](#), (esta retificada pela [Declaração de Retificação n.º 59-A/2012, de 12 de outubro](#)) e pelas [Leis n.º 79/2014, de 19 de dezembro](#), [n.º 80/2014, de 19 de dezembro](#), [n.º 42/2017, de 14 de junho](#), e [n.º 43/2017, de 14 de junho](#).

¹¹ Recomenda-se a leitura das normas transitórias inseridas respetivamente no artigo 11.º da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto e artigo 6.º da Lei n.º 79/2014, de 19 de dezembro.

¹² Retificada pela [Declaração de Retificação n.º 59-A/2012](#), de 12 de outubro.

¹³ Texto consolidado retirado da base de dados DataJuris.

¹⁴ Texto consolidado retirado da base de dados DataJuris.

Entretanto, foi aprovada a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH), através da [Resolução n.º 48/2015, de 15 de julho](#), a qual assenta em três pilares: a reabilitação urbana, o arrendamento habitacional e a qualificação dos alojamentos. Uma das medidas previstas para o arrendamento habitacional é precisamente o da redução da carga fiscal nos encargos e nos rendimentos com ele relacionados (Medida 2.1.2).

Já na atual Legislatura a Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, foi objeto de mais duas alterações.

Uma operada pela [Lei n.º 42/2017, de 14 de junho](#), que aprovou o Regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos e entidades de interesse histórico e cultural ou social local (terceira alteração à Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, que aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano, e quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, que aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados), a qual teve como origem o [Projeto de Lei n.º 155/XIII](#) da iniciativa do PS. Esta alteração teve como principal objetivo fixar um regime de classificação e proteção de lojas e entidades com interesse histórico e cultural.

A outra alteração teve lugar com a aprovação da [Lei n.º 43/2017](#), também de 14 de junho, que procedeu à alteração do Código Civil, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 47 344, de 25 de novembro de 1966, à quarta alteração à Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, que aprova o Novo Regime do Arrendamento Urbano, e à quinta alteração ao Decreto-Lei n.º 157/2006, de 8 de agosto, que aprova o regime jurídico das obras em prédios arrendados, e que teve como origem o [Projeto de Lei n.º 130/XIII](#) da iniciativa do PCP. O objetivo central desta alteração consistiu, essencialmente, no reforço da proteção dos arrendatários.

A aplicação do regime do arrendamento urbano pressupõe a aprovação de legislação complementar.

Deste modo, em execução do disposto nos artigos 30.º a 37.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, na redação dada pelas Leis n.º 31/2012, de 27 de fevereiro, e n.º 79/2014, de 19 de dezembro, o [Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto](#) estabelece o regime do subsídio de renda a atribuir aos arrendatários com contratos de arrendamento para habitação, celebrados antes de 18 de novembro de 1990, em processo de atualização de renda, e o regime de determinação do rendimento anual bruto corrigido (RABC).

O rendimento anual bruto corrigido consiste no quantitativo que resulta da soma dos rendimentos anuais ilíquidos auferidos por todos os elementos do agregado familiar do arrendatário, corrigido de acordo com os fatores determinados no artigo 4.º do diploma.

Para efeitos do citado decreto-lei, no seu artigo 2.º considera-se «Retribuição mínima nacional anual» ou RMNA, o valor da retribuição mínima mensal garantida (RMMG) referida no n.º 1 do artigo 273.º do [Código do Trabalho](#)¹⁵, multiplicado por 14 meses.

O Decreto-Lei n.º 156/2015, de 10 de agosto, revogou o [Decreto-Lei n.º 158/2006, de 8 de agosto](#), que tinha aprovado os regimes de determinação do rendimento anual bruto corrigido (RABC) e de atribuição

¹⁵ Texto consolidado retirado da base de dados DataJuris.

do subsídio de renda dos arrendamentos para habitação, ao abrigo do n.º 9 do artigo 37.º e do artigo 46.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, na sua versão inicial. Este diploma tinha sido, na sequência das alterações introduzidas pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, adaptado à Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, pelo [Decreto-Lei n.º 266-C/2012, de 31 de agosto](#), o qual procedeu igualmente à adaptação do Decreto-Lei n.º 160/2006, também de 8 de agosto, que aprovou os elementos do contrato de arrendamento e os requisitos a que obedece a sua celebração.

A [Portaria n.º 226/2013, de 12 de julho](#)¹⁶ aprova os modelos de pedido de emissão da declaração e de declaração relativos ao rendimento anual bruto corrigido do agregado familiar do arrendatário, estabelecendo ainda os procedimentos de entrega do pedido e de emissão da declaração. No portal do DRE encontra-se o [texto consolidado](#) desta Portaria.

Ao abrigo do previsto nos artigos 15.º, 15.º - A a 15.º-S da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, foi criado o [Balcão Nacional do Arrendamento](#) (BNA), junto da Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), como secretaria judicial com competência exclusiva para a tramitação do procedimento especial de despejo em todo o território nacional.

Complementarmente, o [Decreto-Lei n.º 1/2013, de 7 de janeiro](#) e a [Portaria n.º 9/2013, de 10 de janeiro](#)¹⁷ regulam o processo de instalação e definição das regras do funcionamento do Balcão Nacional do Arrendamento, bem como o procedimento especial de despejo. No portal do DRE encontra-se [o texto consolidado](#) da Portaria.

No uso da autorização legislativa concedida pela alínea a) do n.º 1 e pelo n.º 2 do artigo 63.º da Lei n.º 6/2006, de 27 de fevereiro, o [Decreto-Lei n.º 157/2006 de 8 de agosto](#)¹⁸ estabelece o regime jurídico das obras em prédios arrendados. Aplicável à denúncia do contrato para demolição ou para realização de obra de remodelação ou restauro profundos, nos termos do n.º 11 do artigo 1103.º do [Código Civil](#)¹⁹, à realização de obras coercivas, à edificação em prédio rústico arrendado e não sujeito a regime especial, à desocupação do locado para realização de obras de conservação.

Consagra, ainda, o regime aplicável nos contratos de arrendamento para fim habitacional celebrados antes da vigência do Regime do Arrendamento Urbano (RAU) (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 321-B/90, de 15 de outubro) à denúncia ou suspensão do contrato de arrendamento para demolição ou realização de obras de remodelação ou restauro profundos, quando o arrendatário tiver idade igual ou superior a 65 anos ou

¹⁶ Alterada pelas [Portarias n.º 115/2014, de 29 de maio](#) e [n.º 69/2015, de 10 de março](#)

¹⁷ Modificada pelas [Portarias n.º 225/2013, de 10 de julho](#) e [n.º 30/2015, de 12 de fevereiro](#)

¹⁸ Texto consolidado retirado da base de dados DataJuris, na redação dada pela [Declaração de Retificação nº 68/2006, de 3 de outubro](#), [Decreto-Lei n.º 306/2009, de 23 de outubro](#), pela [Lei n.º 30/2012, de 14 de agosto](#), (esta, retificada pela [Declaração de Retificação n.º 59-B/2012, de 12 de outubro](#)) e pelas [Leis nº 79/2014, de 19 de dezembro](#), [n.º 42/2017](#) e [n.º 43/2017](#), ambas de 14 de junho

¹⁹ Texto consolidado retirado da base de dados DataJuris.

deficiência com grau comprovado de incapacidade igual ou superior a 60 % e à realização de obras pelo arrendatário.

No âmbito da fiscalidade, importa mencionar que os titulares de um arrendamento podem deduzir à coleta do IRS até 15% do valor suportado (desde que não superior a € 502) por qualquer membro do agregado familiar a título de renda, referente a contrato de arrendamento celebrado ao abrigo do RAU ou do NRAU (nos termos do [artigo 78.º-E, n.º 1, alínea a\)](#) do Código do IRS). Para os titulares de imóvel está prevista a isenção de IMI durante 3 anos, com possibilidade de extensão por mais 5 anos, para prédios urbanos ou frações autónomas, afetos a arrendamento para habitação permanente, desde que preencham as condições previstas no [artigo 45.º, n.º 2, alínea a\)](#) do Estatuto dos Benefícios Fiscais.

Antecedentes Parlamentares:

- Propostas de alteração [n.ºs 341C-1](#) e [341C-2](#)²⁰, do CDS-PP, ao artigo 144.º da Proposta de Lei n.º 37/XIII/2.ª, Aprova o Orçamento do Estado para 2017, tendo as mesmas sido rejeitadas.
- Propostas de alteração n.º [188C-1](#), [188C-2](#) e [188C-3](#), do CDSP-PP, ao artigo 162.º da Proposta de Lei n.º 100/XII/3.ª, Aprova o Orçamento do Estado para 2018, as quais foram igualmente rejeitadas.

Segundo um [estudo](#) sobre a mediana dos preços do arrendamento, recentemente divulgado pelo [INE](#), no ano de 2017, o valor mediano das rendas dos 84 383 novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares em Portugal foi 4,39 €/m². O valor das rendas situou-se acima do valor nacional nas sub-regiões Área Metropolitana de Lisboa (6,06 €/m²), Região Autónoma da Madeira (5,15 €/m²), Algarve (5,00 €/m²) e Área Metropolitana do Porto (4,58 €/m²). Em 2017, a Área Metropolitana de Lisboa concentrou cerca de um terço dos novos contratos de arrendamento (28 305) e os novos contratos de arrendamento registados nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto representaram, em conjunto, cerca de 51% do número total de novos contratos do país. Por outro lado, o Baixo Alentejo apresentou o menor número de novos contratos de arrendamento (474).

Em 2017, 37 municípios apresentaram rendas em novos contratos de arrendamento destinados à habitação acima do valor nacional. O município de Lisboa apresentou o valor mais elevado do país (9,62 €/m²), destacando-se ainda, com valores igual ou superior a 6 €/m², os municípios de Cascais (8,06 €/m²), Oeiras (7,84 €/m²), Porto (6,77 €/m²), Amadora (6,43 €/m²), Odivelas (6,17 €/m²) e Almada (6,00 €/m²).

²⁰ Propostas de substituição.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

MELO, Francisco Manuel Guimarães de – **Tributação dos rendimentos prediais no IRS** [Em linha]. [S.l. : s.n.], 2017. [Consult. 20 abr. 2018]. Disponível em WWW:<URL:

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124561&img=8838&save=true>>

Resumo: A presente tese de mestrado, apresentada na Faculdade de Direito da Universidade Católica do Porto, visa analisar e apresentar uma reflexão crítica do atual regime de tributação no IRS relativo aos rendimentos prediais, tendo em vista o contributo que pode e deve ter na recuperação do mercado de arrendamento tradicional, particularmente no que diz respeito aos prédios que já estão ou vão passar a estar nesse mercado e na requalificação do parque habitacional português.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-membros da UE: Bulgária, Espanha, França, Grécia e Hungria.

BULGÁRIA

Na Bulgária, o rendimento das pessoas singulares com origem no arrendamento predial é regulado pela [Lei do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares](#), que entrou em vigor no início de 2007.

Estas pessoas que recebem rendimentos provenientes de rendas prediais estão sujeitas à tributação nos termos do artigo 31 daquele diploma, que permite que ao valor das rendas se retire o valor das despesas, até um limite de 10%.

As rendas provenientes de terrenos agrícolas encontram-se isentos.

Os rendimentos recebidos da renda durante o ano são declarados na declaração de imposto anual.

ESPAÑA

A tributação dos rendimentos das rendas prediais em Espanha é feita no quadro da tributação dos rendimentos gerais, aplicando-se as respetivas taxas progressivas.

Podem ser deduzidas à coleta (embora com alguns limites) algumas despesas relacionadas com estes rendimentos, tais como juros pagos com empréstimos à aquisição da propriedade, impostos locais, etc..

As tabelas de taxas aplicáveis aos rendimentos constam do artigo 101 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](#), que se reproduzem abaixo.

Base para calcular el tipo de retención – Hasta euros	Cuota de retención – Euros	Resto base para calcular el tipo de retención – Hasta euros	Tipo aplicable – Porcentaje
0,00	0,00	12.450,00	19,00
12.450,00	2.365,50	7.750,00	24,00
20.200,00	4.225,50	15.000,00	30,00
35.200,00	8.725,50	24.800,00	37,00
60.000,00	17.901,50	En adelante	45,00

FRANÇA

À tributação dos rendimentos das rendas prediais em França aplicam-se as taxas progressivas normais, que constam do [Código dos Impostos](#), que se ilustram no quadro seguinte:

Fraction de revenu net imposable	Taux d'imposition
Jusqu'à 9 807 €	0 %
De 9 807 € à 27 086 €	14 %
De 27 086 € à 72 617 €	30 %
De 72 617 € à 153 783 €	41 %
Plus de 153 783 €	45 %

O Código dos Impostos regula esta matéria nos artigos [14 e 14^o](#) (*Définition des revenus fonciers*) e [28 a 32](#) (*Application du régime du micro-foncier et du régime réel sous conditions*).

A lei distingue consoante as rendas provenham de prédio que esteja, ou não, mobilado.

No caso de arrendamento de prédio não mobilado, prevê-se um regime padrão que permite uma dedução de 30% das receitas brutas, mas apenas no caso de a renda anual bruta ser inferior a 15.000 euros. É o chamado regime *micro-foncier*, que se aplica, nestes casos, automaticamente, ficando, assim, excluída a

possibilidade de deduzir outros encargos, nomeadamente com obras. Em alternativa a este regime, é possível deduzir as despesas reais, incluindo juros, impostos locais sobre a propriedade, bem como outras despesas relacionadas.

Às rendas provenientes de prédios mobilados aplicam-se outras regras, nomeadamente de tributação de atividades comerciais.

O site oficial de informação legislativa [Service Public](#) disponibiliza informação mais aprofundada sobre este tema.

GRÉCIA

Na Grécia, aos rendimentos oriundos de rendas prediais aplica-se uma taxa específica de 15%, no caso dos rendimentos serem inferiores a 12,000 euros.

Quando estes rendimentos forem superiores a este valor, mas inferiores a 35,000 euros, aplica-se uma taxa de 35%. Acima deste valor é aplicável uma taxa de 45%.

HUNGRIA

Em termos fiscais, o rendimento de rendas prediais é tributado como rendimento de atividade independente. Certos custos podem ser deduzidos da receita, conforme se pode ver desenvolvido no site da [Administração Fiscal da Hungria](#).

Se os rendimentos anuais das rendas prediais forem superiores a 1.000.000 HUF (3.207,68 euros²¹), existe a obrigatoriedade dos contribuintes húngaros pagarem 14% para o seguro de saúde.

A taxa do imposto aplicável é 15% da base tributária.

Tal como noutros ordenamentos jurídicos (caso da Bulgária), estas regras não se aplicam às rendas provenientes de terrenos agrícolas.

Para mais informações sobre o caso húngaro, pode consultar-se o referido *site* da [Administração Fiscal da Hungria](#) (que disponibiliza informação em inglês).

²¹ À taxa aplicável a 24 de abril de 2018.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), verificou-se que se encontram em apreciação, as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria conexa com a presente:

- [Projeto de Lei n.º 723/XIII/3.ª \(PAN\)](#) - “Determina que por cada três imóveis em regime de arrendamento local o proprietário deve assegurar que o quarto imóvel seja destinado a arrendamento de longa duração”.
- [Proposta de Lei n.º 128/XIII/3.º \(GOV\)](#) – “Estabelece taxas autónomas diferenciadas de IRS para rendimentos prediais nos contratos de arrendamento habitacionais de longa duração”

Encontra-se também pendentes outras iniciativas sobre matéria, de algum modo, conexa:

- [Projeto de Lei n.º 770/XIII/3.ª \(PCP\)](#) – “Revoga a revisão do regime jurídico do arrendamento urbano aprovado pela Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto”
- [Projeto de Lei n.º 843/XIII/3.ª \(PS\)](#) – “Lei de bases da habitação”.
- [Projeto de Lei n.º 849/XIII/3.ª \(BE\)](#) – “Assegura aos municípios mecanismos de financiamento adequados à promoção de políticas de habitação (procede à sétima alteração à Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro)”
- [Projeto de Lei n.º 852/XIII/3.ª \(PEV\)](#) – “Revoga a Lei n.º 31/2012 de 14 de agosto (Revisão do Regime Jurídico do Arrendamento Urbano)”
- [Projeto de Lei 853/XIII/3.ª \(BE\)](#) – “Estabelece a suspensão de prazos do novo Regime do Arrendamento Urbano e de processos de despejo”
- [Proposta de Lei n.º 127/XIII/3.º \(GOV\)](#) – “Autoriza o Governo a aprovar um regime especial de tributação que preveja a isenção de tributação dos rendimentos prediais decorrentes de arrendamento ou subarrendamento habitacional no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível”
- [Proposta de Lei n.º 129/XIII/3.º \(GOV\)](#)- “Estabelece medidas destinadas a corrigir situações de desequilíbrio na posição dos arrendatários e dos senhorios, a reforçar a segurança e estabilidade do arrendamento urbano e a proteger arrendatários em situação de especial fragilidade”
- [Projeto de Resolução n.º 1555/XIII/3.ª \(PAN\)](#) – “Recomenda ao Governo que reformule os trâmites do Balcão Nacional de Arrendamento”

- **Petições**

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), à presente data identificou-se a seguinte petição pendente, de algum modo relacionada com a presente iniciativa legislativa:

- [Petição n.º 453/XIII/3.^a](#) - “Solicita alteração ao n.º 5 do artigo 10.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.”

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Poderá ser pertinente ouvir, ou solicitar parecer escrito à Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), às várias associações representativas do setor como a Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal (APEMIP), a Associação Lisbonense de Proprietários (ALP), a Associação Nacional de Proprietários (ANP), Associação de inquilinos Lisbonense (AIL), Associação Nacional de Avaliadores Imobiliários (ANAI), Associação Portuguesa dos Avaliadores de Engenharia (APAE), Associação Portugueses de Promotores e Investidores Imobiliários (APP II), Associação do Alojamento Local em Portugal (ALEP), entre outras.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível, não é possível determinar ou quantificar eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. No entanto, a mesma parece implicar a diminuição de receitas do Estado previstas no orçamento, decorrentes do seu artigo 2.º, que altera o artigo 72.º do Código do IRS no sentido de tributar alguns rendimentos prediais específicos abaixo da taxa autónoma de 28%.

A magnitude desta variação das receitas depende não apenas da dimensão e características do mercado de arrendamento, como também da elasticidade da oferta e da expectativa de evolução dos preços neste mercado.