

## [Projeto de Lei n.º 344/XV/1.ª \(IL\)](#)

**Título:** Alarga a isenção de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) a todas as aquisições de habitação própria e permanente (Alteração ao Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro)

Data de admissão: 4 de outubro de 2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

## ÍNDICE

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

---

**Elaborada por:** António Almeida Santos (DAPLEN), Belchior Lourenço e Leonor Calvão Borges (DILP), João Carlos Oliveira (BIB) e Joana Coutinho (DAC)

**Data:** 18.10.2022

## I. A INICIATIVA

---

O proponente considera o elevado custo da habitação como um problema emergente em Portugal e defende que devem ser tomadas medidas que permitam quer o aumento da sua oferta, quer a respetiva desoneração fiscal.

Alega que o valor de aquisição de imóveis exclusivamente destinados a habitação própria e permanente atualmente isento<sup>1</sup> de tributação em sede de imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (IMT), está desajustado dos valores das habitações, limitando assim o mercado habitacional e constituindo um obstáculo ao exercício do «direito à habitação» constitucionalmente consagrado.

Assim, afirmando ser contra a tributação da aquisição de habitação própria e permanente em sede de IMT, propõe a isenção integral deste imposto para tais aquisições.

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

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>2</sup> (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

---

<sup>1</sup> Correspondente a 93.331 euros.

<sup>2</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente 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 define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 30 de setembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 4 de outubro e baixou, na generalidade, à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

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

[A lei formulário](#)<sup>3</sup> estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Alarga a isenção de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) a todas as aquisições de habitação própria e permanente (Alteração ao Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro)» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

---

<sup>3</sup> A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

No artigo 1.º é proposta uma alteração ao Código do IMT, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro, e, segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «Os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas», o que não sucede naquele artigo.

No entanto, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica, e para tentar 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» ou «regimes gerais», «regimes jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

O artigo 3.º do projeto de lei em análise prevê a revogação, de forma expressa, da alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do Código do IMT.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar com o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação, nos termos do artigo 4.º do projeto de lei em análise, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

### **III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL**

---

Por forma a assegurar o direito à habitação, a Constituição refere no seu [artigo 65.º](#) que o Estado tem entre as suas incumbências, a de estimular o acesso à habitação própria

ou arrendada, adotando uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria. O Estado pode recorrer, para tal política, ao sistema fiscal, sistema este que, conforme decorre do [artigo 103.º](#) da Constituição, «...visa a satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza». A tributação do património ([artigo 104.º](#), n.º 3), quer na sua perspetiva estática –(IMI), quer na sua perspetiva dinâmica (IMT), deverá então contribuir para a igualdade entre os cidadãos.

O IMT pode ser definido como um imposto direto, isto é, incide sobre a própria pessoa que se pretende que suporte o encargo económico do imposto, onerando desta forma a riqueza que se encontra na esfera do sujeito passivo. Vasquez S. (2019) refere a este propósito que o IMT (similarmemente ao IMI), «...incidindo sobre o património imobiliário, apenas podem levar em linha de conta a condição social do contribuinte no que respeita à própria habitação, prevendo, por exemplo, taxas reduzidas ou isenções para imóveis de habitação com baixo valor ou para os contribuintes que adquirem a sua primeira casa»<sup>4</sup>.

A criação do IMT, que substituiu o imposto municipal de Sisa<sup>5</sup>, decorreu da aprovação do Código do IMT, aprovado em [anexo<sup>6</sup>](#) ao [Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro<sup>7</sup>](#). Este imposto incide sobre as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis situados no território nacional ([artigo 2.º](#)). A receita deste instrumento fiscal cabe aos municípios onde se localizam os imóveis em relação aos quais haja lugar a sujeição a este imposto, sendo que o sujeito do imposto é o adquirente.

O IMT inclui o quadro de isenções constantes dos artigos [6.º](#) (Isenções), [7.º](#) (Isenção pela aquisição de prédios para revenda), [8.º](#) (Isenção pela aquisição de imóveis por instituições de crédito) e [9.º](#) (Isenção pela aquisição de prédios destinados

---

<sup>4</sup> Vasquez, Sérgio (2019): “Manual de Direito Fiscal”. 2.ª Edição. Coimbra: Almedina: 2019; Págs. 222 e 223

<sup>5</sup> [Decreto-Lei n.º 41969, de 24 de novembro](#).

<sup>6</sup> Texto consolidado retirado do sítio na *Internet* do *Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14/10/2022.

<sup>7</sup> «Aprova o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (Código do IMI) e o Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (Código do IMT)».

exclusivamente a habitação). No caso particular da tipologia de isenções constantes do artigo 9.º, supracitado, este define que se encontram isentas de IMT «...as aquisições de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente cujo valor que serviria de base à liquidação não exceda o valor máximo do 1.º escalão a que se refere a alínea a) do n.º 1 do [artigo 17.º](#)», de acordo com a redação dada pelo [artigo 303.º](#) da [Lei n.º 12/2022, de 27 de junho](#), retificado pela [Declaração de Retificação n.º 19/2022, de 26 de julho](#).

As taxas de IMT atualmente em vigor, para efeitos de aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente<sup>8</sup>, seguem o seguinte escalonamento<sup>9</sup>:

Valor sobre que incide o IMT ( em euros)	Taxas percentuais	
	Marginal	Média (*)
Até 93 331	0	0
De mais de 93 331 e até 127 667	2	0,537 9
De mais de 127 667 e até 174 071	5	1,727 4
De mais de 174 071 e até 290 085	7	3,836 1
De mais de 290 085 e até 580 086	8	-
Superior a 580 086 e até 1 010 000	6 (taxa única)	
Superior a 1 010 000	7,5 (taxa única)	

(\*) No limite superior do escalão

Para efeitos da definição da taxa de IMT relativa à aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, cumpre ainda relevar os seguintes fatores:

- As disposições constantes do n.º 2 do artigo 17.º do Código do IMT, onde se define que «à aquisição onerosa de figuras parcelares do direito de propriedade aplica-se a taxa referida no número anterior<sup>10</sup> correspondente à natureza dos bens sobre que incide o direito adquirido, sendo aplicável a taxa referida na alínea a) do número anterior apenas quando estiver em causa a transmissão do usufruto, uso e habitação, direito de superfície ou direito real de habitação

<sup>8</sup> Alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do Código do IMT.

<sup>9</sup> Fonte: Autoridade Tributária e Aduaneira.

<sup>10</sup> Alínea a) do n.º 1 do artigo 17.º do Código do IMT, constante do quadro supracitado.

- duradura, que incidam sobre prédio urbano ou fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente»; e
- As disposições constantes do n.º 3 do artigo 17.º do Código do IMT, onde se define que «quando, relativamente às aquisições a que se referem as alíneas a) e b) do n.º 1<sup>11</sup>, o valor sobre que incide o imposto for superior a 93 331 €, é dividido em duas partes, sendo uma igual ao limite do maior dos escalões que nela couber, à qual se aplica a taxa média correspondente a este escalão, e outra, igual ao excedente, a que se aplica a taxa marginal respeitante ao escalão imediatamente superior».

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

- **Âmbito internacional**  
**Países analisados**

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

### **IRLANDA**

Neste país, o [Finance \(Local Property Tax\) Act 2012](#)<sup>12</sup>, com as alterações introduzidas pelos:

[Finance \(Local Property Tax\) \(Amendment\) Act 2013](#)

[Finance \(Local Property Tax\) \(Amendment\) Act 2015](#)

[Finance \(Local Property Tax\) \(Amendment\) Act 2021](#)

---

<sup>11</sup> Alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 17.º do Código do IMT.

<sup>12</sup> Diploma retirado do portal oficial [irishstatutebook.ie](http://irishstatutebook.ie). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Irlanda são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consulta efetuada a 12/10/2022.

Estipulam [os seguintes tipos de propriedade que podem ser isentos de LPT](#)<sup>13</sup>:

- Propriedades certificadas como tendo um nível significativo de danos por pirita;
- Propriedades construídas com blocos de cimento defeituosos;
- Propriedades residenciais de uma instituição de caridade ou de um órgão público, usadas para fornecer alojamento e apoio especial a pessoas que têm uma necessidade particular, para lhes permitir viver na comunidade (por exemplo, habitação protegida para idosos ou pessoas com deficiência).;
- Asilos registados;
- Imóveis comerciais que são, ou podem ser, utilizados como habitação;
- Propriedades desocupadas pelos seus proprietários devido a doença;
- Bens adquiridos, construídos ou adaptados para uma pessoa permanente e totalmente incapacitada;
- Propriedades usadas por entidades beneficentes como acomodação residencial.

## ITÁLIA

De acordo com a informação recolhida da [administração fiscal](#)<sup>14</sup>, em Itália, a lei prevê a isenção de IMU e TASI (imposto municipal) na primeira habitação com especial benefício em dois casos:

[Primeira casa](#) - Os impostos a pagar são reduzidos quando a compra é feita na presença dos requisitos de "primeira casa".

Os impostos a serem pagos ao comprar com os benefícios "primeira casa" são:

se o vendedor for um particular ou uma empresa que venda isento de IVA, imposto de registro proporcional no valor de 2% (em vez de 9%), imposto hipotecário fixo de 50 euros e taxa cadastral fixa de 50 euros

se comprar a uma empresa, com vendas sujeitas a IVA:

---

<sup>13</sup> Informação retirada do Portal Oficial [citizensinformation.ie](http://citizensinformation.ie). Consulta efetuada a 12/10/2022.

<sup>14</sup> Informação do Portal Oficial, retirada de:

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/acquisto-casa-per-saperne-di-piu-normativa-e-prassi>. Consulta efetuada a 13/10/2022

IVA reduzido para 4%, taxa de registo fixa de 200 euros, imposto hipotecário fixo de 200 euros, taxa cadastral fixa de 200 euros

[Primeira casa com menos de 36 anos](#) - Para promover a autonomia habitacional dos jovens com menos de 36 anos, o [Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73](#)<sup>15</sup> - Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali introduziu novos incentivos fiscais em impostos indiretos para a compra da "primeira casa", que se aplicam às escrituras estipuladas no período entre 26 de maio de 2021 e 31 de dezembro de 2022. A lei orçamental de 2022, de facto, prorrogou por mais seis meses o prazo original de 30 de junho de 2022 previsto pelo decreto "Sostegni bis".

Assim, e para para vendas não sujeitas a IVA passam a ter isenção de pagamento de taxa de registo, hipoteca e cadastral. As compras sujeitas a IVA, para além da isenção de impostos de registo, hipoteca e registo predial, reconhecimento de um crédito fiscal igual ao IVA pago ao vendedor.

[Primeira casa com menos de 36 anos](#) - Para promover a autonomia habitacional dos jovens com menos de 36 anos, o [Decreto-Legge 25 maggio 2021, n. 73](#)<sup>16</sup> - Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali introduziu novos incentivos fiscais em impostos indiretos para a compra da "primeira casa", que se aplicam às escrituras estipuladas no período entre 26 de maio de 2021 e 31 de dezembro de 2022. A lei orçamental de 2022, de facto, prorrogou por mais seis meses o prazo original de 30 de junho de 2022 previsto pelo decreto "Sostegni bis".

Assim, e para para vendas não sujeitas a IVA passam a ter isenção de pagamento de taxa de registo, hipoteca e cadastral. As compras sujeitas a IVA, para além da isenção de impostos de registo, hipoteca e registo predial, reconhecimento de um crédito fiscal igual ao IVA pago ao vendedor.

---

<sup>15</sup> Diploma retirado do portal oficial *normativa.it*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consulta efetuada a 13/10/2022.

<sup>16</sup> Diploma retirado do portal oficial *normativa.it*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Itália são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consulta efetuada a 13/10/2022.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Na consulta efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se encontrou, neste momento, qualquer iniciativa pendente sobre matéria idêntica.

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

A pesquisa efetuada sobre a AP permitiu identificar as propostas de alteração [653C-1](#), [653C-2](#), [653C-3](#) e [653C-4](#) apresentadas pela IL no âmbito da [Proposta de Lei n.º 4/XV/1](#) «Aprova o Orçamento do Estado para 2022, em tudo coincidentes com a matéria objeto da iniciativa em análise, que foram rejeitadas em Comissão.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

- **Consultas facultativas**

Atenta a matéria da presente iniciativa, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

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

Resumo: O artigo, datado de 2014, surge como reação ao anúncio de extinção progressiva do IMT, tal como havia sido estabelecida pelo artigo 81.º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Embora a referida extinção não tenha vindo a concretizar-se nos moldes previstos, importa, neste artigo, acompanhar o exercício do autor na resposta à questão, face à constatação de que as autoridades públicas não estarão dispostas a perder a receita advinda desta tributação: «que opções existem para compensar a perda

de receita derivada da extinção de IMT?» As hipóteses elencadas passam pela: compensação financeira direta das autarquias locais; tributação em IVA das transmissões imobiliárias; avaliação geral da propriedade rústica; tributação em imposto de selo; subida das taxas de IMI, sendo que, para todas elas, o autor analisa a viabilidade e impactos diretos e indiretos.

DRAGO, Ana – Habitação entre crises : partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal. **Cadernos do Observatório** [Em linha]. N.º 15 (fev. 2021). [Consult. 06 out. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=135310&img=22574>>.

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

PORTUGAL. Centro de Estudos Judiciários – **Tributação do património e do selo** [Em linha] : 2019. Lisboa : CEJ, 2020. [Consult. 06 out. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=133457&img=20023&save=true>>.

Resumo: Integrado no programa formativo do Centro de Estudos Jurídicos, o presente caderno reúne os materiais pedagógicos desenvolvidos para a ação de formação em Tributação do Património (IMI e IMT) e do Selo, realizada em 2019. O primeiro capítulo,

da responsabilidade do advogado Vasco Valdez, inicia com uma detalhada descrição das linhas de força da reforma da tributação do património operada pelo Decreto-Lei n.º 287/2003, «mediante a criação de novos dois impostos, o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), que substituiu a contribuição autárquica (CA), o Imposto Municipal sobre Transmissões (IMT), que substituiu o imposto municipal de sisa, e que se traduziu, ainda, na extinção do imposto sobre sucessões e doações, passando as transmissões gratuitas a ser objecto de incidência em sede de Imposto de Selo.» O segundo capítulo, da autoria do Juiz Conselheiro do Supremo Tribunal Administrativo Joaquim Condesso, examina a jurisprudência emitida entre os anos de 2014 e 2019 pela Secção de Contencioso Tributário daquele Tribunal, relativa aos diversos impostos que incidem sobre o património, «começando pelos antigos Imposto Municipal de Sisa e Contribuição Autárquica, passando depois aos actuais I.M.T., I.M.I. e Imposto de Selo». A tributação em sede de IMT volta a ser o tema do terceiro capítulo, da autoria do professor de Direito Fiscal Paulo Nogueira da Costa, que pormenoriza as regras de aplicação deste imposto, terminando com um conjunto de apontamentos jurisprudenciais a respeito de isenções. O último capítulo, da autoria da fiscalista Helena Gomes Magno, aborda o Imposto de Selo.