

Projeto de Lei n.º 190/XV/1.ª (CH)

Título: Altera a Lei Geral Tributária e a lei de bases da habitação no que diz respeito às manifestações de fortuna não justificadas e pela alteração da lei de bases da habitação

Data de admissão: 24 de junho de 2022

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.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
- VI. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

A presente iniciativa visa alterar o [Decreto-Lei n.º 398/98 de 17 de dezembro](#) ¹ (Lei Geral Tributária), de ora em diante também designada por «LGT» e visa proceder à 1.ª alteração à [Lei n.º 83/2019, de 03 de setembro](#) ² (Lei de Bases da Habitação), de ora em diante designada por «LBH».

Atendendo à exposição de motivos, a necessidade de alterar a LGT e a LBH justifica-se, para os proponentes, em primeiro lugar, pela dificuldade económica de muitos agregados familiares disporem de uma casa condigna e, em segundo lugar, pela forma como são distribuídos os fogos habitacionais públicos disponíveis.

Segundo os proponentes é fundamental adaptar as políticas de habitação pública às necessidades e executar uma gestão criteriosa da habitação pública.

Destarte, previamente à atribuição de uma habitação deve ser avaliada a necessidade financeira do agregado familiar, devendo ter-se em conta, para além dos rendimentos declarados, outros fatores indiciadores da existência de riqueza não declarada.

Assim, para os autores da iniciativa, deve existir uma verificação da situação económica de quem se candidata aos fogos habitacionais públicos, para garantir que a um não é simultaneamente entregue um fogo habitacional a um sujeito e ao seu cônjuge, e assegurando-se também a proibição de entrega de fogos habitacionais a quem, candidatando-se à habitação pública, apresente sinais exteriores de riqueza incompatíveis com a situação declarada.

Para esse efeito, assinalam os autores na exposição de motivos que os bens patrimoniais que são objeto da legislação relativa às manifestações de fortuna são passíveis de ser obtidos e transmitidos à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) por via informática, nomeadamente, aquando do seu registo.

Para o efeito, propõem alterar o artigo 89.º - A da LGT e os artigos 31.º e 39.º da LBH

No que concerne ao artigo 89.º - A da LGT, propõem a alteração dos n.ºs 4 e 9 e o aditamento de um novo n.º 10 que estabelece que «Para a aplicação do n.º 2 a 4 da

¹ Diploma consolidado, disponível para consulta no portal na *internet* do Diário da República Eletrónico.

² *Idem*.

tabela, atende-se ao valor médio de mercado, considerando, sempre que exista, o indicado pelas associações dos sectores em causa.»

Quanto ao artigo 31.º da LBH, propõe o aditamento de um n.º 4, mediante o qual se proíba o acesso à habitação pública às pessoas que, durante o tempo da fruição e/ou benefício da mesma, apresentem, ou passem a apresentar, manifestações de fortuna ou outros acréscimos patrimoniais não justificados.

Propõem ainda o aditamento de dois novos números ao artigo 39.º da LBH, tendo o n.º 4 redação idêntica à proposta para o n.º 4 do respetivo artigo 31.º e estipulando o n.º 5 a proibição de recorrerem à bolsa de habitação os cônjuges ou quaisquer outros elementos de agregado familiar ao qual já tenha sido atribuído um foco habitacional, exceto quando demonstrem a absoluta necessidade e justificação para essa atribuição, através de relatório detalhado dos serviços públicos competentes.

Por fim, refira-se que a iniciativa objeto de análise propõe para a alínea *b)* do n.º 9 do artigo 89.º-A da LGT , , que «as instituições de crédito, as sociedades financeiras e as demais entidades que prestem serviços de pagamento ficam obrigadas a informar a AT dos montantes transferidos de e para contas de depósito ou de títulos abertas pelo sujeito passivo em instituições financeiras residentes em país, território ou região sujeito a um regime fiscal claramente mais favorável, constante da lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças, cuja existência e identificação não seja mencionada nos termos previstos no artigo 63.º-A.».

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição](#)³ e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de

³ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição e 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.

A iniciativa toma 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 exposição de motivos, cumprindo 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.

A iniciativa deu entrada a 24 de junho de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 27 de junho, data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária de 29 de junho.

▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#)⁴, de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «**Altera a Lei Geral Tributária e a lei de bases da habitação no que diz respeito às manifestações de fortuna não justificadas e pela alteração da lei de bases da habitação**» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário,

⁴ Hiperligação para o sítio da *internet* da Assembleia da República.

embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estabelece 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, pelo que se sugere que não sejam elencadas as alterações à LGT.

Já no que respeita à Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, que estabelece as bases do direito à habitação, a referência ao número de ordem de alteração deve ser incluída no artigo 1.º da iniciativa, de modo a cumprir o disposto no n.º 1 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, devendo 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 projeto de lei estabelece no seu artigo 4.º que a entrada em vigor ocorrerá «no dia seguinte ao da sua publicação», estando em conformidade o n.º 1 do artigo 2.º da citada lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Na presente fase do processo legislativo a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da *lei formulário*.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Constituição consagra, no [artigo 65.º](#), o direito à habitação, determinando 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» (n.º 1). Nos termos do n.º 2 da norma, de forma a garantir o direito à habitação, cabe ao Estado, entre outros, «promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais» [alínea b)]. Dispõe, ainda, o n.º 3 da norma que «o Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria».

De acordo com J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «o direito à habitação não terá um mínimo de garantia se as pessoas não tiverem possibilidade de conseguir **habitação própria** ou de obter uma por **arrendamento** em condições compatíveis com os rendimentos das famílias (n.º 3). Na verdade, o direito à habitação não se reduz ao direito a habitação própria (o que o transformaria num caso de direito à propriedade), podendo ser realizado também por via do direito de arrendamento. Cumpre ao Estado garantir os meios que facilitem o acesso à habitação própria (fornecimento de terrenos urbanizados, crédito acessível à generalidade das pessoas, direito de preferência na aquisição da casa arrendada, etc.) e de que fomentem a oferta de casas para arrendar, acompanhada de meios de controlo e limitação das rendas (subsídios públicos às famílias mais carenciadas, criação de um parque imobiliário público com rendas limitadas, etc.).⁵»

Contudo, a efetividade do direito à habitação constitucionalmente consagrado depende da sua concretização na legislação ordinária.

Neste sentido, veja-se o entendimento do Tribunal Central Administrativo Sul, no [acórdão](#)⁶ de 15-02-2018, sobre o processo n.º 1299/17.9BELSB: «I – O direito à habitação consagrado no art. 65.º, da CRP, comporta duas vertentes: uma de natureza positiva e outra de natureza negativa. II – A dimensão positiva ou prestacional do direito

⁵ CANOTILHO, J.J. Gomes ; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Volume I. Coimbra: Coimbra Editora, 2007. P. 836.

⁶ Texto integral disponível nas Bases Jurídico-Documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.

à habitação consiste no direito a uma morada condigna, razão pela qual a mesma está intimamente ligada a medidas e prestações estaduais (ou eventualmente das regiões autónomas e dos municípios) adequadas a realizar tal objectivo, prestações essas de conteúdo não determinado ao nível das opções constitucionais, necessitando de uma actividade de mediação e concretização do legislador ordinário, o qual, por sua vez, se encontra limitado pelas circunstâncias económicas, sociais e políticas de cada época, a chamada reserva do possível, mas tal dimensão do direito à habitação rege na garantia de critérios objectivos e imparciais no acesso dos interessados às habitações oferecidas pelo sector público. III – O requerente não pode assentar a ilegalidade do acto suspendendo (que determinou a desocupação da fracção municipal que habitava, sem qualquer título) no direito à habitação constitucionalmente consagrado no art. 65.º, pois tal direito constitucional está dependente de concretização legal, só podendo exigir o seu cumprimento nas condições e nos termos definidos pela lei, isto é, o direito à habitação consagrado no art. 65.º, da Constituição, não é directamente aplicável, nem exequível por si mesmo, não conferindo, portanto, ao requerente um direito imediato a uma prestação efectiva.»

Também neste sentido, veja-se o que se refere o [acórdão](#)⁷ do mesmo tribunal, de 06-06-2019, sobre o processo n.º 383/19.9BELSB: « I. Conforme foi já por várias vezes objeto de ponderação pelo Tribunal Constitucional, o direito à habitação tem de ser entendido na sua caracterização de direito fundamental de natureza social, como um direito a prestações, de conteúdo não determinável ao nível das opções constitucionais, a pressupor, antes, uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, cuja efetividade está dependente da ‘reserva do possível’, em termos políticos, económicos e sociais. II. O encaminhamento prévio do agregado alvo de despejo com efetiva carência habitacional para soluções legais de acesso à habitação ou para prestação de apoios habitacionais, imposto pelo artigo 28.º, n.º 6, da Lei n.º 81/2014, de 19 de dezembro, na redação da Lei n.º 32/2016, de 24 de agosto, não se pode reduzir a uma mera informação tabelar dos procedimentos que os ocupantes podem adotar, constante da notificação de desocupação. III. Referindo-se o normativo em questão a agregados com efetiva carência habitacional, tal pressupõe uma prévia averiguação da respetiva situação financeira, e após o respetivo enquadramento, incumbirá à entidade

⁷ Texto integral disponível nas Bases Jurídico-Documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P

requerida apresentar soluções alternativas (à da casa ilegalmente ocupada) de acordo com a lei, não se podendo limitar a informar os elementos do agregado da identificação dos seus programas de acesso à habitação e de apoio ao arrendamento, e de que podem ainda recorrer à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.»

A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#), estabelece as bases do direito à habitação e as incumbências e tarefas fundamentais do Estado na efetiva garantia desse direito a todos os cidadãos, nos termos da Constituição (artigo 1.º).

No artigo 7.º do diploma consagra-se o direito à habitação, em termos semelhantes ao constitucionalmente estabelecido, sendo que a competência do Estado nesta matéria se materializa através da política nacional de habitação, na qual se discriminam as tarefas e responsabilidades do Estado e se articulam as mesmas com as grandes opções plurianuais do plano e com os Orçamentos do Estado (artigo 16.º). De acordo com o n.º 5 do artigo 16.º, a política nacional de habitação implica, designadamente, «a regulação do mercado habitacional e a garantia de habitação acessível em função dos rendimentos das famílias» [alínea f)] e «a integração do direito à habitação nas políticas sociais e nas estratégias nacionais com ele conexas, nomeadamente de combate à pobreza e à exclusão social, de erradicação da condição de pessoas em situação de sem abrigo ou outras direcionadas a grupos especialmente vulneráveis» [alínea i)]. Acrescenta-se ainda no n.º 6 a obrigação do Estado de promover a inclusão e a coesão social, «nomeadamente através da mobilização de recursos públicos para habitação economicamente acessível em áreas centrais e consolidadas e do desenvolvimento de empreendimentos para pessoas com diversos tipos de rendimento».

O artigo 30.º do diploma trata especificamente de apoios financeiros públicos, constando da norma um elenco exemplificativo, o qual inclui, entre outros, o apoio concedido à aquisição de casa própria [alínea b) do n.º 1] e a «todas as modalidades de acesso a empréstimos, apoiadas pelo Estado, no âmbito dos programas referidos no número anterior [n.º 1]» (n.º 2).

No artigo 31.º preveem-se as regras aplicáveis à subsídioção, ali se estabelecendo que a «a política de habitação inclui a atribuição de subsídios de habitação dirigidos às camadas populacionais que não consigam aceder ao mercado privado da habitação» (n.º 1). A norma elenca ainda as modalidades que estes subsídios podem assumir,

nomeadamente a subsidiação no âmbito do arrendamento apoiado [alínea a)]. De acordo com o n.º 2, cabe à entidade prestadora do subsídio a verificação periódica da manutenção do fundamento da sua atribuição, devendo o beneficiário do subsídio prestar as informações relevantes que lhe sejam solicitadas.

Na atribuição de apoios financeiros e subsidiação deve ser assegurado o cumprimento dos princípios da transparência, equidade e proporcionalidade à luz do interesse geral (n.º 1 do artigo 32.º), sendo «obrigatória a publicitação da listagem dos beneficiários abrangidos por apoios financeiros e subsidiação atribuídos por entidades públicas no âmbito da política de habitação» (n.º 3).

É ao Estado que compete assegurar as dotações públicas necessárias ao que supra se indicou, bem como, promover os meios necessários à prossecução das políticas regionais e locais de habitação (n.º 1 do artigo 38.º), sem prejuízo dos financiamentos nacionais ou comunitários que possam ser atribuídos às entidades públicas e privadas, às regiões autónomas e aos municípios (n.º 2 do artigo 38.º).

Nos termos do artigo 39.º, «o Estado, as regiões autónomas e as autarquias locais garantem a existência de bolsas de habitação pública para apoio à política de habitação» (n.º 1), cujos fogos se destinam «a arrendamento público e são atribuídos por concurso, nos termos do respetivo regime de arrendamento, ou através de processos de realojamento» (n.º 3).

A [Portaria n.º 138-C/2021, de 30 de junho](#), veio definir o modelo e os elementos complementares a que devem obedecer as candidaturas relativamente a alguns dos apoios previstos na [Componente 2-Habitação](#)⁸ do [Plano de Recuperação e Resiliência \(PRR\)](#)⁹, no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) da União Europeia para o período 2021-2026, em concreto:

a) O Programa de Apoio ao Acesso à Habitação, para soluções habitacionais promovidas ao abrigo do [1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação](#)¹⁰, regulado pelo [Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho](#), na sua atual redação; e

⁸ Informação disponível no sítio da *internet* do Recuperar Portugal, portal informativo acerca do Plano de Recuperação e Resiliência.

⁹ Informação disponível no sítio da *internet* do Recuperar Portugal, portal informativo acerca do Plano de Recuperação e Resiliência

¹⁰ Informação disponível no sítio da *internet* do Portal da Habitação.

b) A [Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário](#)¹¹, doravante designada «Bolsa de Alojamento» para soluções de alojamento urgente e temporário promovidas ao abrigo do [Decreto-Lei n.º 26/2021, de 31 de março](#).

A [Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto](#), 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. Este programa visa apoiar a promoção de soluções habitacionais para pessoas que vivem em condições habitacionais indignas e que não dispõem de capacidade financeira para suportar o custo do acesso a uma habitação adequada.

O acesso ao apoio no âmbito deste programa pode ser concedido às pessoas ou agregados familiares que, cumulativamente: 1) vivam em condições indignas; 2) estejam em situação de carência financeira; e 3) sejam cidadãos nacionais ou, sendo estrangeiros, tenham certificado de registo de cidadão comunitário ou título de residência válido no território nacional ([artigo 6.º](#) do Decreto-Lei n.º 37/2018).

Por seu lado, ficam excluídos os candidatos que, não obstante reunirem as condições acima mencionadas: 1) sejam detentores de título, como de propriedade, usufruto ou arrendamento, que lhe confirmam, e ao seu agregado, o direito a utilizar uma habitação adequada (exceto se a sua localização distar mais de 100 km do local de trabalho ou se a mesma estiver ocupada por terceiros com título legítimo para sua utilização como residência permanente ou em situações de violência doméstica); 2) tenham beneficiado de apoio a fundo perdido para aquisição, construção ou reconstrução de habitação no âmbito de regimes legais de financiamento público e não sejam dependentes ou deficientes; e 3) sejam cidadãos estrangeiros com autorização de residência temporária para o exercício de determinadas atividades de curta e média duração, como são os casos de intercâmbio estudantil, voluntariado ou estágio profissional (n.ºs 1 e 2 do [artigo 7.º](#) do Decreto-Lei n.º 37/2018). O município pode, contudo, no âmbito do seu poder regulamentar, determinar outras causas de exclusão (n.º 3 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 37/2018).

De acordo com o [artigo 6.º](#) da Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto, «os beneficiários dos apoios e os destinatários das soluções habitacionais devem facultar o acesso ou

¹¹ Informação disponível no sítio da *internet* do Portal da Habitação.

entregar ao município e ao IHRU, I. P., toda a informação de que dependa a confirmação do cumprimento, respetivamente, dos requisitos de acesso a essas soluções e das condições do financiamento, incluindo: a) Declaração de não detenção, da sua parte e da parte de qualquer dos elementos do agregado habitacional, de património imobiliário (...); b) Comprovativos dos rendimentos do agregado habitacional (...); c) Consentimento expresso a que se refere o [artigo 28.º-A](#) do [Decreto-Lei n.º 135/99, de 22 de abril](#), na sua redação atual, por parte do candidato e dos elementos do seu agregado habitacional, para confirmação pelo IHRU, I. P., junto das entidades públicas competentes, designadamente da Autoridade Tributária (AT), da informação constante dos elementos instrutórios.»

É importante fazer ainda referência ao [Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho](#), o qual estabelece as regras, entre outros, para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição de apoios sociais públicos, nomeadamente os apoios sociais à habitação atribuídos pelo Estado, quando tal atribuição dependa da verificação da condição de recursos dos beneficiários [alínea e) do n.º 2 do artigo 1.º]. De acordo com o n.º 1 do artigo 12.º do diploma, «consideram-se apoios à habitação os subsídios de residência, os subsídios de renda de casa e todos os apoios públicos no âmbito da habitação social, com caráter de regularidade, incluindo os relativos à renda social e à renda apoiada». Mais se refere na norma que «para efeitos da verificação da condição de recursos prevista na presente lei, considera-se que o valor do apoio público no âmbito da habitação social corresponde a (euro) 46,36» (n.º 2), sendo que tal valor é considerado para «apuramento do rendimento do agregado familiar de forma escalonada de acordo com o ano de atribuição da prestação ou do apoio social» (n.º 3).

Refira-se que, de acordo com as [Estatísticas de Preços da Habitação ao nível local para o 3.º trimestre de 2021](#), elaborada pelo Instituto Nacional de Estatística, com o referência a este período temporal, o preço mediano de alojamentos familiares em Portugal foi 1 311 €/m², representando uma taxa de variação homóloga de +12,2% (+6,8% no trimestre anterior). Esta aceleração verificou-se em 20 das 25 sub-regiões NUTS III, incluindo em 2 das 4 sub-regiões com preços medianos da habitação superiores ao do país: Algarve (+10,1 p.p.) e Área Metropolitana de Lisboa (+0,8 p.p.).

Por seu lado, segundo a mesma fonte, os preços por m² dos arrendamentos de alojamentos familiares nos municípios com mais de 100 000 habitantes, foi, no 1.º trimestre de 2022, o seguinte:

Localização geográfica (Municípios com mais de 100 000 habitantes)	Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€) por Localização geográfica (Municípios com mais de 100 000 habitantes); Trimestral	
	Período de referência dos dados	
	1.º Trimestre de 2022	
	€	
Total		8,16 &
Gondomar		5,93 &
Maia		6,41 &
Matosinhos		8,31 &
Porto		9,23 &
Santa Maria da Feira		4,30 &
Vila Nova de Gaia		7,14 &
Almada		9,03 &
Amadora		8,89 &
Cascais		11,25 &
Lisboa		12,00 &
Loures		8,33 &
Odivelas		8,51 &
Oeiras		10,53 &
Seixal		7,41 &
Setúbal		7,21 &
Sintra		7,38 &
Vila Franca de Xira		7,23 &
Barcelos		3,98 &
Braga		5,57 &
Guimarães		4,24 &
Vila Nova de Famalicão		4,40 &
Coimbra		6,52 &
Leiria		5,11 &
Funchal		7,83 &

Valor mediano das rendas por m2 de novos contratos de arrendamento de alojamentos familiares (€) por Localização geográfica (Municípios com mais de 100 000 habitantes); Trimestral - INE, Estatísticas de Rendas da Habitação ao nível local

A Lei Geral Tributária, aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro](#), na sua redação atual, regula as relações jurídico-tributárias, entendendo-se como tal «as estabelecidas entre a administração tributária, agindo como tal, e as pessoas singulares e colectivas e outras entidades legalmente equiparadas a estas» (n.º 2 do [artigo 1.º](#)).

A avaliação indireta da matéria tributária «visa a determinação do valor dos rendimentos ou bens tributáveis a partir de indícios, presunções ou outros elementos de que a

administração tributária disponha» (n.º 2 do [artigo 83.º](#)). O seu regime vem previsto na [Secção II do Capítulo V do Título III](#) da referida Lei.

Um dos fundamentos para o recurso à avaliação indireta da matéria tributária, a qual tem natureza subsidiária em relação à avaliação direta, é o da evidência de «manifestações de fortuna constantes da tabela prevista no n.º 4 ou quando o rendimento líquido declarado mostre uma desproporção superior a 30 %, para menos, em relação ao rendimento padrão resultante da referida tabela» (n.º 1 do [artigo 89.º-A](#)).

Ora, cumpre reproduzir, em seguida, a tabela que consta do n.º 4 do artigo 89.º-A:

	Manifestações de fortuna	Rendimento padrão
1.	Imóveis de valor de aquisição igual ou superior a € 250.000	20% do valor de aquisição.
2.	Automóveis ligeiros de passageiros de valor igual ou superior a € 50.000 e motociclos de valor igual ou superior a € 10.000.	50% do valor no ano de matrícula com o abatimento de 20% por cada um dos anos seguintes.
3	Barcos de recreio de valor igual ou superior a € 25.000	Valor no ano de registo com o abatimento de 20% por cada um dos anos seguintes.
4	Aeronaves de Turismo	Valor no ano de registo com o abatimento de 20% por cada um dos anos seguintes.
5	Suprimentos e empréstimos feitos no ano de valor igual ou superior a € 50 000	50% do valor anual
6	Montantes transferidos de e para contas de depósito ou de títulos abertas pelo sujeito passivo em instituições financeiras residentes em país, território ou região sujeito a um regime fiscal claramente mais favorável, constante da lista aprovada por portaria do Ministro das Finanças, cuja existência e identificação não seja mencionada nos termos previstos no artigo 63.º-A.	100% da soma dos montantes anuais transferidos.

(O n.º 6 da tabela foi aditado pela Lei n.º 55-A/2012 de 29 de outubro - em vigor desde 01/01/2012)

Fonte: Portal das Finanças

Acresce que o n.º 9 da norma estabelece que, «para a aplicação dos n.ºs 3 a 4 da tabela, atende-se ao valor médio de mercado, considerando, sempre que exista, o indicado pelas associações dos sectores em causa»¹².

¹² A propósito da avaliação indireta da matéria tributária com fundamento na evidência de «manifestações de fortuna, ver designadamente os seguintes acórdãos: [STA de 19-02-2014, referente ao processo n.º 085/14](#); [STA de 17-06-2020, referente ao processo n.º 0113/12.6BEPNF 0133/16](#); [TCA-N de 26-03-015](#),

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ Âmbito internacional

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha e ao Reino Unido.

ESPANHA

O direito à habitação encontra-se consagrado na [Constitución Española](#) ¹³, nomeadamente nos seus artigos [47.º](#), [50.º](#) e [148.º](#). O artigo 47.º refere a este propósito, a obrigação que impende dos poderes públicos, no que toca à promoção das condições necessárias ao estabelecimento do direito à habitação digna e adequada. Essa missão pode ser proseguida através da regulação da utilização do solo, de acordo com o interesse geral e com o combate à especulação.

A política habitacional é uma competência adstrita às Comunidades Autónomas, nos termos do n.º 3.º do artigo 148.º, sendo que a Administração Central apenas detém responsabilidades ao nível de coordenação e planeamento das políticas de habitação. Os critérios de elegibilidade são estabelecidos por cada uma das Comunidades, sendo de relevar requisitos como a cidadania espanhola (ou residência legal), a observância de determinados níveis de rendimento, a detenção de outra habitação, critérios etários (jovem ou idoso), a dimensão do agregado familiar, a existência de situações de vitimização no âmbito da violência de género e/ou violência doméstica, a situação de sem-abrigo ou a pertença a grupos vulneráveis. A verificação de elegibilidade para esta tipologia de apoios é sujeita a revisões esporádicas, para efeitos de manutenção de elegibilidade.

[referente ao processo n.º 00955/13.5BEAVR](#); [TCA-S de 24-02-2022, referente ao processo n.º 1691/20.1BELRS](#). Todos disponíveis nas Bases Jurídico-Documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P.

¹³ Texto consolidado retirado do sítio da *internet* do *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 07.07.2022.

A implementação da legislação relativa à oferta pública de habitação remonta aos anos 50 do século passado, através do modelo de *Vivienda de Protección Social*, modelo este que verifica diferentes tipos de soluções habitacionais (subsídio à aquisição de habitação, subsídio à construção de habitação, subsídição em função do rendimento do agregado familiar, entre outros) e com enquadramento legal decorrente do Real [Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre](#), sobre *política de viviendas de protección oficial* (texto consolidado).

Para efeitos do enquadramento legal ao nível estatal, cumpre ainda fazer referência ao previsto nos termos do [Real Decreto 42/2022, de 18 de enero](#), por el que se regula el *Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025*, onde consta um plano de renda apoiada para a franja da população jovem e famílias particularmente vulneráveis. Os requisitos de elegibilidade constam do seu [artículo 6](#)¹⁴, sendo de relevar o disposto no seu n.º 5, onde se define a obrigação de comunicação de qualquer alteração das condições que motivaram a prestação deste apoio. Metodologia idêntica consta igualmente do *Plan Estatal para el acceso a la vivienda*, conforme decorre da alínea c) do n.º 2 do [artículo 23](#). Esta programação é financiada pela Administração Central e gerida pelas Comunidades Autónomas, tendo como objetivo a promoção da aquisição e alargamento da oferta pública do parque habitacional, a relação entre o âmbito fiscal e o apoio público, para além de garantir a congregação dos diferentes poderes públicos, no âmbito das suas competências.

A aditar a este enquadramento legal, cumpre também fazer referência à [Ley 4/2013, de 4 de junio](#), de medidas de *flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*, nomeadamente ao nível da sua [Disposición adicional segunda](#) (*Régimen aplicable a las ayudas de los Planes Estatales de Vivienda y Renta Básica de Emancipación*). Relativamente à matéria atinente aos direitos e obrigações das partes, as mesmas constam da [sección 2.ª](#) (*De los derechos y obligaciones del arrendador y del arrendatario*) do [Codigo Civil](#).

¹⁴ Aplicável ao programa *Bono Alquiler Joven*.

No contexto autonómico, e usando o exemplo da Região da Catalunha, cumpre fazer referência à [Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda](#) (texto consolidado), onde se salienta a «*Detección de utilizaciones anómalas de las viviendas*» constante do [Artículo 41](#), assim como a matéria constante do [Título IV](#) do diploma (*De la protección de los consumidores y usuarios de vivienda en el mercado inmobiliario*).

Finalmente, sugere-se a consulta do «[Comprehensive National Strategy for the Homeless 2015-2020¹⁵](#)», programa destinado ao apoio a pessoas sem abrigo ou em risco de perda de habitação, através de uma perspetiva económica e social, assim como da criação de um parque habitacional que garante a resposta adequada a casos de incapacidade de manutenção de habitação. Toda a legislação consolidada no âmbito da habitação pode ser consultada [aqui](#).

No que concerne ao enquadramento do sistema fiscal, cumpre fazer menção ao disposto na [Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria](#). Este diploma define os princípios do ordenamento e da aplicação do sistema fiscal, sendo de relevar o disposto no seu [artículo 3](#), que refere que os impostos assentam na capacidade contributiva dos sujeitos passivos, atenta à aplicação dos princípios de justiça, igualdade, progressividade, equidade. Mais refere que a aplicação do sistema fiscal deverá assegurar, entre outros, o respeito pelos direitos e garantias dos sujeitos passivos. Também no quadro das obrigações tributárias, previstas no [artículo 29](#), cumpre fazer menção à alínea f) do n.º 2, nomeadamente no que concerne à obrigação de fornecimento de «...dato, informe, antecedente y justificante com transcendencia tributaria, a requerimento de la Administración...».

REINO UNIDO

Não se verifica a consagração constitucional do direito à habitação, embora existam deveres de fornecer assistência habitacional para pessoas com carência habitacional. Essas obrigações são diferentes na Inglaterra, Escócia e País de Gales, pelo que a extensa legislação relativa a arrendamento tanto no setor público como privado,

¹⁵ Disponível no sítio da *internet* do *mscbs.gob.es*. Consultas efetuadas a 07.07.2022.

nomeadamente os *Housing Acts* e [programas de habitação a rendas acessíveis](#)¹⁶, contemplam a promoção de construção de casas de baixo custo para arrendamento ou venda. Os arrendamentos de associações de habitação arrendados após 15 de janeiro de 1989 são enquadrados nos termos do [Housing Act 1988](#)¹⁷. Neste caso, os requerentes a habitação social devem ser elegíveis em termos de seu estatuto em relação às leis de imigração. Não há restrições de idade, mas apenas pessoas maiores de 18 anos podem ter um contrato de locação legalmente. Para uma análise mais aprofundada, recomenda-se a consulta do [Allocating social housing \(England\)](#)¹⁸ (*research briefing*), assim como do [Social housing:flexible and fixed term tenancies \(England\)](#)¹⁹, onde são apresentados os critérios de elegibilidade aplicáveis pelos arrendatários.

Existem diferentes normativos na Escócia, Inglaterra e País de Gales, que fornecem apoio no acesso à habitação a pessoas sem-abrigo, sendo recomendada a consulta do relatório [Comparison of homelessness duties in England, Wales, Scotland and Northern Ireland](#)²⁰.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada uma pesquisa à base de dados da atividade parlamentar (AP), não se verificou a existência de qualquer iniciativa ou petição pendente versando diretamente sobre matéria idêntica ou conexas com a da presente iniciativa.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na mesma base de dados constatou-se que na XIV Legislatura foi apresentado o [Projeto de Lei n.º 543/XIV/2.ª](#) (CH) – Pela alteração da Lei de bases da habitação,

¹⁶ Disponível no sítio da *internet* do *gov.uk*. Consultas efetuadas a 07.07.2022.

¹⁷ Texto consolidado retirado do sítio da *internet* do *legislation.gov.uk*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes ao Reino Unido são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 07.07.2022.

¹⁸ Disponível no sítio da *Internet* do *commonslibrary.parliament.uk*. Consultas efetuadas a 07.07.2022.

¹⁹ Disponível no sítio da *Internet* do *commonslibrary.parliament.uk*. Consultas efetuadas a 07.07.2022.

²⁰ Disponível no sítio da *Internet* do *commonslibrary.parliament.uk*. Consultas efetuadas a 07.07.2022.

impossibilitando o acesso à habitação pública a sujeitos jurídicos que apresentem manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais não justificados de acordo com a tabela constante do artigo 4.º do artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária, garantindo ainda a impossibilidade de recurso à bolsa de habitação aos cônjuges, ou quaisquer outros elementos de um agregado familiar ao qual já tenha sido atribuído um foco habitacional.

Esta iniciativa caducou em 28 de março de 2022.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

No dia 29 de junho de 2022, o Presidente da 6.ª Comissão promoveu, nos termos regimentais, a emissão de parecer pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e pela Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), tendo esta última dado [parecer negativo](#) à iniciativa, invocando, nomeadamente, possíveis violações a normativos constitucionais.

▪ Consultas facultativas

Atendendo à matéria em causa a Comissão pode, se assim o deliberar, consultar o [Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P.](#)²¹ e a AT.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ANTUNES, Gonçalo - **Políticas de habitação : 200 anos**. Casal de Cambra : Caleidoscópio, D.L. 2018. 641 p. ISBN 978-989-658-538-9. Cota: 28.46 - 9/2019.

Resumo: «As políticas sociais de habitação promulgadas nos últimos dois séculos foram fundamentais para moldar as cidades portuguesas, sendo possível encontrar bairros promovidos directa ou indirectamente pela administração pública em todo o território

²¹ Para mais informação consultar o sítio da *internet* em: <http://www.ihru.pt/>

nacional, desde os espaços urbanos aos rurais e do litoral ao interior profundo. O presente trabalho procura analisar as políticas sociais de habitação implementadas em Portugal entre 1820 e 2020, no seu tríptico de habitação social, arrendamento e reabilitação. O estudo das políticas sociais de habitação assenta na sua desconstrução legislativa, de um ponto de vista holístico, histórico e cronológico, que pretende destacar os modelos e as tendências que se seguiram na variedade de orientações ideológicas que estiveram no poder ao longo dos dois séculos analisados. O debate sobre as repercussões no território, nas dimensões arquitectónica, morfológica, social e geográfica, foca-se na experiência consumada na paisagem urbana de Lisboa.»

CARVALHO, Jorge - Ordenamento do território e política de habitação : que caminhos para Portugal?. **Revista portuguesa de estudos regionais** [Em linha]. Nº 32 (1º quadr. 2013). [Consult. 07 jul. 2022]. Disponível em WWW:<<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124610&img=9064&save=true>>.

Resumo: «O artigo articula ordenamento do território com política de habitação, centrando-se em três temas que, face à situação existente em Portugal, se revelam de grande pertinência: concentração versus dispersão edificatória; reabilitação versus construção nova; custo da habitação versus rendimento das famílias. Para cada um destes temas é elaborado um diagnóstico e são apontados caminhos para a correção das deficiências detetadas. Tais caminhos são confluentes, podendo ser entendidos como contributo para o desenho de uma nova política fundiária e imobiliária.»

INSTITUTO DA HABITAÇÃO E DA REABILITAÇÃO URBANA - **Contributos para o plano estratégico de habitação 2008/2013** [Em linha]. Lisboa : IHRU, 2008-2013. [Consult. 07 jul. 2022]. Sumário executivo disponível em WWW:<[URL: http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9077&save=true](http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9077&save=true)>. Relatório 1 disponível em WWW:<<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9078&save=true>>. Relatório 2 em WWW:<<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9079&save=true>>. Relatório 3 disponível em WWW:<

Projeto de Lei n.º 190/XV/1.ª (CH)

Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª)

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124622&img=9080&save=true>>.

Resumo: O presente documento pretende ser um contributo para a elaboração de um plano estratégico de habitação para o período de 2008-2013 e foi elaborado sob a responsabilidade do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, o CET/ISCTE e o LET/Faculdade de Arquitetura da Universidade do Porto, com o apoio da A. Mateus & Associados. É composto por 4 partes, um sumário executivo e 3 relatórios, onde são abordados os seguintes tópicos: diagnóstico das dinâmicas habitacionais e identificação das necessidades de habitação no contexto das dinâmicas de mercado de alojamento; análise crítica das políticas de habitação desenvolvidas nos últimos anos; elaboração de propostas estratégicas detalhadas, para o desenho, implementação, monitorização e avaliação de políticas habitacionais no campo do alojamento social, da reabilitação e arrendamento.

LOGEMENT et marché immobilier. Les cahiers français. Paris. ISSN 0008-0217. N^o 388 (sept.-oct. 2015), p. 1-62. Cota: RE-151.

Resumo: Este número da revista Les cahiers français é dedicado ao tema da política da habitação, nomeadamente em França e na Europa. Nele encontramos vários artigos que abordam diferentes tópicos sobre este assunto, nomeadamente: a política francesa de habitação; a habitação social em França; os apoios ao arrendamento em França; regulação das relações proprietários-arrendatários em França; funcionamento do mercado imobiliário; políticas de habitação para os sem-abrigo em França; comparação das políticas de habitação na Europa.

NEVES, Ana Fernanda – A habitação pública e o direito a uma habitação socialmente adequada. **Revista de direito administrativo.** Lisboa. ISSN 2184-1799. N^o 14 (maio/ago. 2022), p. 37-49. Cota: RP-12.

Resumo: «Em novembro de 2021, a Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia destacou que um número crescente de cidadãos europeus tem dificuldade em aceder a habitação adequada e acessível, sendo tal "mais pronunciado nas cidades e zonas urbanas" e em relação aos "agregados familiares com rendimentos mais baixos", tendo "as listas de espera de habitação social e acessível atingido

máximos históricos e o número de sem-abrigo [...] aumentado acentuadamente". De acordo com o Decreto-Lei n.º 81/2020, de 2 de outubro (que adequa os instrumentos criados no âmbito da Nova Geração de Políticas de Habitação e a Lei Orgânica do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I.P. à lei de bases da habitação, no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social"), [s]em um parque público de habitação de razoável dimensão" é "muito limitada" a "capacidade de resposta do Estado relativamente à garantia do direito de todos à habitação".»

Ao longo do artigo são desenvolvidos os seguintes tópicos: a habitação pública no Direito da União Europeia; a proteção do direito à habitação no regime legal da habitação pública; a (in)idoneidade do regime legal para garantir uma habitação pública que não discrimine.

A NOVA questão da habitação em Portugal : uma abordagem de economia política. Coimbra : Conjuntura Actual, 2019. 330 p. ISBN 978-989-694-391-2. Cota: 28.46 - 291/2019.

Resumo: «A nova questão da habitação em Portugal examina desenvolvimentos recentes do nexo finança-habitação. Após um período de explosão do crédito para a construção e compra de casa própria, segue-se agora uma crescente procura internacional dirigida ao imobiliário nacional em busca de elevadas rendibilidades. Estes desenvolvimentos decorrem da última crise internacional e do programa de ajustamento. Os desequilíbrios estruturais do país não foram resolvidos, saindo reforçado o peso político do sector imobiliário. Neste contexto, assumem relevância os estímulos fiscais e as engenharias financeiras que transformam a habitação num ativo financeiro, enquanto o rendimento de muitas famílias escasseia para aceder a este bem essencial. São necessárias outras políticas para que o direito à habitação seja uma realidade.»

OCDE - **Housing and inclusive growth** [Em linha]. Paris : OECD, 2020. [Consult. 07 jul. 2022]. Disponível na intranet da AR:<<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=131851&img=17085&save=true>>. ISBN 978-92-64-36281-9.

Resumo: Este relatório explica como o acesso à habitação é importante para um desenvolvimento inclusivo. Nomeadamente, o relatório foca-se nos resultados e tendências das políticas habitacionais, identifica grupos que estão em risco de serem excluídos do acesso à habitação e identifica aspetos da política habitacional que contribuem para um crescimento inclusivo.

Ao longo do relatório são analisados os seguintes tópicos: o acesso à habitação como um elemento de crescimento inclusivo; será o mercado habitacional um obstáculo ao crescimento inclusivo? e para quem?; como é que as políticas habitacionais e a política governativa podem contribuir para um crescimento inclusivo?

PINHO, Tiago Brandão de – O artigo 87.º, n.º 2, da lei geral tributária : contributos para a discussão sobre a articulação do regime da tributação das manifestações de fortuna com o dos restantes incrementos patrimoniais não justificados. **Revista do Centro de Estudos Judiciários**. Lisboa. ISSN 1645-829X. Nº 1 (2021), p. 279-297. Cota: RP-244.

Resumo: « A interpretação da norma do n.º 2 do artigo 87.º da Lei Geral Tributária ("No caso de verificação simultânea dos pressupostos de aplicação da alínea d) [manifestações de fortuna] e da alínea f) [acréscimos de património ou despesa efectuada de valor superior a C 100.000, 00], a avaliação indirecta deve ser efectuada nos termos dos n.ºs 3 e 5 do artigo 89.º-A") tem levantado dificuldades. Tais dificuldades prendem-se não só com a obrigatória conformidade dos regimes de tributação presuntiva com os comandos constitucionais, mas também, e no que ora interessa, com a necessária harmonia sistemática que a unidade do sistema jurídico impõe, em especial entre o n.º 2 do artigo 87.º e o artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária. Neste texto apresenta-se uma proposta de interpretação que pressupõe que a situação de facto que preenche a previsão da norma do n.º 2 do artigo 87.º da LGT se deve verificar em relação ao mesmo facto tributário isto é, a mesma manifestação de fortuna tem de ser simultaneamente um acréscimo de património ou despesa efectuada de valor superior a € 100.000,00 e não a factos tributários diferentes.»

PORTUGAL. Secretaria de Estado da Habitação - **Para uma nova geração de políticas de habitação** [Em linha] : **sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação**. Lisboa : PCM, 2017. [Consult. 07 jul. 2022]. Disponível em WWW:<

<http://catalogobib.parlamento.pt:81/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=124624&img=9081&save=true>>.

Resumo: O presente documento aborda o tema da política de habitação em Portugal. Apesar da evolução que já houve nesta matéria, nomeadamente ao nível da redução quantitativa das carências habitacionais, o facto é que persistem problemas de natureza estrutural, aos quais ainda é necessário atender, nomeadamente, em termos de: acesso à habitação por parte da população; equilíbrio entre os vários segmentos de ofertas habitacionais e na funcionalidade global do sistema; qualificação do edificado e coesão socioterritorial. O documento encontra-se organizado em 3 grandes tópicos: no primeiro é apresentado o sentido estratégico desta nova geração de políticas de habitação; prossegue por analisar os princípios orientadores e fundamentos para uma nova geração de políticas de habitação; e, por último, aborda os objetivos estratégicos e instrumentos de atuação.