

Relatório UTAO n.º 31/2018

Apreciação de efeitos económicos do pacote fiscal sobre rendimentos prediais

Coleção: Publicações não-periódicas

16 de outubro de 2018

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo foi realizado por Rui Nuno Baleiras.

Modelo de documento produzido por António Antunes.

Título: Apreciação de efeitos económicos do pacote fiscal sobre rendimentos prediais

Coleção: Publicações não-periódicas.

Relatório UTAO N.º 31

16 de outubro de 2018

Disponível em: <http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIII/LEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>

Índice geral

PARTE I — ENQUADRAMENTO DO TEMA.....	1
1. INTRODUÇÃO	1
2. AS INICIATIVAS LEGISLATIVAS EM APREÇO.....	2
2.1. SÚMULA	2
2.2. DIFERENÇAS NO NÍVEL DE ABRANGÊNCIA DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA	2
3. TRAÇOS COMUNS	3
3.1. OBJETIVOS	3
3.2. INSTRUMENTOS DE POLÍTICA FISCAL	4
3.3. SILÊNCIO SOBRE MATÉRIAS ECONOMICAMENTE CONEXAS	4
4. PONTO DE SITUAÇÃO SOBRE A TRIBUTAÇÃO DE RENDIMENTOS PREDIAIS EM PORTUGAL 5	
5. COMPARAÇÃO DA PARAMETRIZAÇÃO FISCAL DAS INICIATIVAS.....	6
PARTE II — ANÁLISE ECONÓMICA	8
6. BREVE CARACTERIZAÇÃO DOS MERCADOS RELEVANTES.....	8
6.1. EXCESSO DE PROCURA CRESCENTE	8
6.2. CAUSAS DO DESEQUILÍBRIO	8
7. IMPLICAÇÕES PLAUSÍVEIS DA DESCIDA NA TAXA DE IRS TRANSVERSAIS AO CONJUNTO DAS INICIATIVAS.....	10
7.1. PRINCÍPIO GERAL SOBRE A EFICÁCIA DE MEDIDAS DE POLÍTICA	11
7.2. ADVERTÊNCIA PRÉVIA: AUTOCORREÇÃO DOS MERCADOS E CUSTOS SOCIAIS.....	11
7.3. TAXA DE RENTABILIDADE DO INVESTIMENTO IMOBILIÁRIO, TRIBUTAÇÃO DO RENDIMENTO PREDIAL E ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA	11
7.4. CONCORRÊNCIA ENTRE INVESTIDORES, TRIBUTAÇÃO DO RENDIMENTO PREDIAL E ORIENTAÇÃO DA POLÍTICA MONETÁRIA	12
7.5. MATERIALIDADE RELATIVA DOS INSTRUMENTOS PROPOSTOS E A EFICÁCIA DAS INICIATIVAS	13
7.6. EFEITOS DA DESCIDA NA TAXA AUTÓNOMA DE IRS (CASO GERAL, SEM CONDIÇÕES)	14
7.6.1. <i>Efeitos diretos</i>	14
7.6.2. <i>Efeitos indiretos</i>	14
7.7. EFEITOS DAS CONDIÇÕES ASSOCIADAS À DESCIDA DA TAXA AUTÓNOMA DO IRS (CASOS CONDICIONADOS).....	15
7.7.1. <i>Exclusão dos arrendamentos vivos</i>	15
7.7.2. <i>Duração mínima nos contratos de arrendamento</i>	15
7.7.3. <i>Limitação no valor anual das rendas brutas</i>	16
7.8. CONSEQUÊNCIAS DE RESTRINGIR O DESAGRAVAMENTO FISCAL A UM ÚNICO TIPO DE ATIVO IMOBILIÁRIO	16
7.9. NECESSIDADE DE INFORMAÇÃO NOVA PARA APLICAR O CONDICIONAMENTO À DURAÇÃO DOS ARRENDAMENTOS.....	16
7.10. EFICÁCIA E EQUIDADE AO SE PRESCINDIR DE UMA ABORDAGEM INTEGRADA A TODAS AS FORMAS DE TRIBUTAÇÃO DOS RENDIMENTOS PREDIAIS	17
7.11. IMPACTO NO NÍVEL DE ECONOMIA PARALELA (ARRENDAMENTOS NÃO DECLARADOS AO FISCO).....	17
8. OBSERVAÇÕES SOBRE ASPETOS PARTICULARES DAS PROPOSTAS LEGISLATIVAS	18

8.1.	PROPOSTA DE LEI N.º 127/XLLI/3.ª	18
8.2.	PROPOSTA DE LEI N.º 128/XLLI/3.ª	19
8.3.	PROJETO DE LEI N.º 821/XLLI/3.ª	20
8.4.	ARTIGO 8.º DO PROJETO DE LEI N.º 847/XII/3.ª	20
8.5.	PROJETO DE LEI N.º 864/XIII/3.ª	21
8.6.	PROJETO DE LEI N.º 866/XIII/3.ª	22
8.7.	PROJETO DE LEI N.º 863/XIII/3.ª	22
9.	CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	23

Índice de tabelas

Tabela 1:	Sumário das iniciativas legislativas	2
Tabela 2:	Síntese das características essenciais das medidas fiscais propostas	6
Tabela 3:	Taxa autónoma de IRS sobre os rendimentos de fogos habitacionais em função das condições impostas aos arrendamentos pelas iniciativas legislativas	7
Tabela 4:	Cenários do exemplo numérico (valores em euros)	13

PARTE I — ENQUADRAMENTO DO TEMA

1. Introdução

1 A 11.ª Comissão Parlamentar Permanente, especializada nas áreas de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, entendeu submeter à consideração de S. Ex.ª O Presidente da Assembleia da República (PAR) a realização pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) de um estudo técnico sobre o impacto orçamental de um conjunto de sete iniciativas legislativas no domínio do arrendamento urbano. O pedido foi formalizado através do Ofício n.º 116/CAOTDPLH, datado de 20 de setembro de 2018. O Senhor PAR despachou favoravelmente a pretensão, nos termos da alínea f) do art. 12.º da Resolução da Assembleia da República n.º 20/2004, de 16 de fevereiro ("Estrutura e Competências dos Serviços da Assembleia da República"), com a redação atual publicada em anexo à Resolução da Assembleia da República n.º 74/2018, de 2 de março. A UTAO tomou conhecimento do ofício no dia 24 de setembro.

2 Feitas posteriormente as necessárias articulações da 11.ª Comissão com a UTAO e a 5.ª Comissão Parlamentar Permanente (Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa), sob cuja orientação aquela funciona, foi decidido restringir o estudo à dimensão fiscal das sete iniciativas legislativas, devendo o mesmo focar-se na eficácia dos instrumentos fiscais preconizados para atingir os objetivos comuns às várias iniciativas. Nos termos do entendimento estabelecido entre as duas comissões e a UTAO, a análise económica procurará ainda identificar qualitativamente os efeitos plausíveis das alterações fiscais subjacentes às propostas legislativas sobre os mercados e os ativos diretamente impactáveis por essas medidas de política. Acordou-se, ainda, na data-limite de 16 de outubro para entrega do relatório.

3 A redefinição do objeto de estudo explicada no parágrafo anterior resultou de várias condicionantes à realização, inicialmente pretendida pela comissão requerente, de uma verdadeira avaliação de impacto orçamental. A primeira condicionante foi o tempo disponível. Quando a decisão entre comissões foi tomada, no dia 3 de outubro de 2018, faltavam 9 dias corridos de calendário para o fim do prazo estipulado no ofício acima referido, 12 de outubro, estando a UTAO previamente comprometida com a publicação de cinco outros relatórios no mesmo período, para além de ter de iniciar, entretanto, os trabalhos de análise da proposta de Orçamento do Estado para 2019. A segunda razão foi a indisponibilidade de informação estatística de base em tempo útil indispensável para realizar tanto uma cabal caracterização quantitativa dos mercados relevantes como a avaliação numérica do impacto orçamental das medidas de política fiscal. A terceira é a inexistência de capacidade de modelização comportamental e econométrica dos mercados relevantes, já que uma avaliação numérica de impacto orçamental pressupõe uma avaliação prévia de impactos quantificados das reações dos agentes económicos às medidas de política.

4 Nestas circunstâncias, o presente relatório dá resposta aos objetivos enunciados no parágrafo 2 acima. Está estruturado em duas partes. A primeira, contendo as Secções 1 a 5, enquadra o estudo. Assim, após esta introdução, a Secção 2 resume as sete iniciativas legislativas que são objeto de apreciação no relatório. A Secção 3 identifica os traços comuns às iniciativas, em matéria de objetivos e instrumentos de política fiscal, mas também das omissões sobre regimes fiscais conexos relevantes para ajudar a alcançar as finalidades anunciadas. Constituindo os instrumentos fiscais o núcleo das iniciativas políticas, a Secção 4 caracteriza o estado atual das regras fiscais a fim de melhor se compreenderem e analisarem as medidas propostas no resto do relatório. O enquadramento termina na Secção 5 com a apresentação comparada das opções de cada iniciativa em termos de desenho das suas medidas fiscais. A análise económica principia na secção seguinte, dedicada ao estudo do estado dos mercados relevantes para a avaliação de impactos das medidas fiscais; as causas do profundo desequilíbrio são aí explicadas. A Secção 7 concentra-se nas características comuns à generalidade das iniciativas e apresenta um conjunto alargado de efeitos plausíveis das respetivas medidas fiscais. Descreve os mecanismos de transmissão de efeitos das alterações em parâmetros fiscais aos preços e às quantidades transacionadas nos mercados impactados, bem como ao bem-estar dos agentes e à eficácia na satisfação dos objetivos das iniciativas legislativas. Uma vez que as sete iniciativas também têm características diferentes entre si, a Secção 8 foi construída para analisar os efeitos expectáveis das singularidades

de cada uma. Finalmente, a Secção 9 conclui e apresenta recomendações, suportadas na análise económica anterior, com a intenção construtiva de poderem ser úteis para uma eventual reapreciação política das iniciativas legislativas.

2. As iniciativas legislativas em apreço

2.1. Súmula

5 São sete as iniciativas legislativas em ponderação na 11.ª Comissão Parlamentar com incidência fiscal e sobre as quais este relatório se pronuncia. A Tabela 1 sintetiza cada uma delas. A ordenação das iniciativas neste quadro corresponde à ordem de apresentação das mesmas constante do Ofício da 11.ª Comissão Parlamentar identificado no parágrafo 1.

Tabela 1: Sumário das iniciativas legislativas

N.º	Designação	Assunto
1	Proposta de Lei n.º 127/XIII/3.ª (Gov)	Autorização legislativa para o Governo aprovar um regime especial de tributação dos rendimentos prediais resultantes de contratos de arrendamento e subarrendamento habitacionais enquadrados no Programa de Arrendamento Acessível. A parte da iniciativa analisada neste relatório é a sua componente fiscal (art.º 27.º da proposta de decreto-lei criadora do referido programa e anexa a esta Proposta de Lei). Traduz-se na isenção de tributação dos rendimentos prediais obtidos exclusivamente por contribuintes elegíveis no Programa de Arrendamento Acessível, tanto em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) como de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC).
2	Proposta de Lei n.º 128/XIII/3.ª (Gov)	Diferenciação da taxa autónoma de tributação, em sede de IRS, dos rendimentos prediais gerados por contratos de arrendamento para habitação permanente com renda inferior a limiar a definir por portaria. A medida é introduzida via alteração ao Estatuto dos Benefícios Fiscais.
3	Projeto de Lei n.º 821/XIII/3.ª (CDS-PP)	Criação de um incentivo ao arrendamento habitacional, reduzindo a taxa de tributação autónoma dos rendimentos prediais provenientes de contratos de arrendamento para habitação, procedendo à alteração do Código do IRS.
4	Artigo 8.º do Projeto de Lei n.º 847/XII/3.ª (BE)	O Projeto de Lei introduz medida de combate à precariedade nos contratos de arrendamento habitacional, preconizando alterações ao Código Civil, ao Novo Regime do Arrendamento Urbano (NRAU) e ao Código do IRS. Este relatório pronuncia-se apenas sobre a componente fiscal (art. 8.º), que cria duas taxas autónomas inferiores a 28% na tributação dos rendimentos prediais, em função do valor da renda em contratos de por tempo indeterminado, mantendo a atual taxa única de 28% para os outros rendimentos prediais.
5	Projeto de Lei n.º 864/XIII/3.ª (PSD)	Elevação dos limites específicos de deduções à coleta de IRS do valor anual de rendas, desde que suportadas por arrendatários até 30 anos de idade.
6	Projeto de Lei n.º 866/XIII/3.ª (PSD)	Redução faseada da taxa autónoma de tributação dos rendimentos prediais em sede de IRS, de 28% para 14% ao longo de vários anos, e com velocidade maior para os contratos de maior duração. Preconiza o mesmo tratamento fiscal, também apenas em IRS, para rendimentos de capitais e rendimentos de não-residentes obtidos em Portugal.
7	Projeto de Lei n.º 863/XIII/3.ª (PSD)	Revogação do Adicional ao Imposto Municipal sobre Imóveis (AIMI) e ripristinação do Imposto do Selo (IS), a fim de repor a tributação em sede de IS da posse de imóveis com valor patrimonial tributário igual ou superior a um milhão de euros por parte de indivíduo ou sociedade residente em território com "regime fiscal claramente mais favorável" ¹

6 Para economia de texto, no que se segue as designações das iniciativas serão simplificadas, omitindo-se as referências ao número da legislatura ("XIII"), ao número da sessão legislativa da presente legislatura ("3.ª") e à entidade proponente (Governo ou partido político, através do seu grupo parlamentar), bem como serão usadas as seguintes abreviaturas:

- PL — Proposta de Lei;
- PjL — Projeto de Lei.

2.2. Diferenças no nível de abrangência dos instrumentos de política

7 Todas as iniciativas em apreço têm uma componente fiscal. A componente fiscal é o conteúdo único das iniciativas 2, 3, 5, 6 e 7. As iniciativas 1 e 3 integram as suas componentes fiscais num conjunto mais vasto de instrumentos.

8 Com efeito, a PL 127 insere a medida fiscal num programa articulado de estímulo ao arrendamento a preços limitados, que atua sobre a procura e a oferta de habitação dentro de determinados critérios

¹ A lista destes territórios é fixada em portaria do ministro responsável pela área das Finanças.

de elegibilidade — Programa de Arrendamento Acessível (PAA). Os contratos enquadráveis no PAA (e só os senhorios neles identificados poderão aceder à medida fiscal) serão um subconjunto do “stock” de contratos de arrendamento para fins residenciais. Terão de respeitar requisitos a definir em decreto-lei e instrumentos de natureza administrativa, que abrangerão matérias como: tipologia dos fogos, rendimento bruto máximo do agregado familiar (arrendatário), taxa máxima de esforço do arrendatário, parte legalmente responsável pela compra de seguro obrigatório contra risco de incumprimento do arrendatário e danos no alojamento, duração mínima do contrato e renda máxima.

9 O PjL 847 também é abrangente, no mesmo sentido de não se limitar a medidas de natureza fiscal.

Mexe na disciplina dos vínculos contratuais de arrendamento habitacional a celebrar no futuro. Preconiza a extinção do Balcão Nacional de Arrendamento e repõe o regime de despejos original do NRAU. Alonga o conceito de “contrato de duração indeterminada” para o mínimo de cinco anos, sujeitando a comunicação de denúncia por parte do senhorio a um pré-aviso de cinco anos, contados a partir do fim do primeiro quinquénio de vigência do contrato. No silêncio das partes acerca do tipo e da duração do contrato, o regime aplicável é o de contrato por tempo indeterminado. Reduz de 6,7% para 4% do Valor Patrimonial Tributário (VPT) o teto global ao valor da renda atualizada aquando da transição contratual para o NRAU, aplicável no caso de arrendatários com Rendimento Anual Bruto Corrigido do seu agregado familiar inferior a cinco Retribuições Mínimas Nacionais Anuais. Alarga a todos os membros do agregado familiar as condições de idade (65 anos ou mais) e deficiência (maior ou igual a 60%) que conferem direito ao regime de transição mais favorável para o NRAU (atualmente, só a verificação de uma daquelas condições na pessoa do próprio arrendatário é que confere tal direito). O arrendatário passa a poder requerer a reavaliação do VPT. Finalmente, cria a obrigação para as Administrações Públicas de atribuição de um subsídio aos senhorios cujos contratos de arrendamento estejam celebrados com agregados familiares de menores rendimentos ou constituídos por pessoas idosas ou portadoras de deficiência, desde que o Rendimento Anual Bruto Corrigido do agregado familiar do senhorio seja inferior a cinco Retribuições Mínimas Nacionais Anuais.

10 De uma maneira geral, as iniciativas 3 a 7 são bastante concretas em matéria fiscal, não deixando de fixar nos respetivos documentos todos os parâmetros tributários relevantes para as decisões dos agentes económicos, tais como taxa(s) de imposto, rendimento coletável, limites numéricos das deduções à coleta e datas de entrada em vigor. Já as PL 127 e 128 remetem os limites numéricos para legislação e atos administrativos a praticar no futuro. Esta diferença na metodologia legislativa comporta incerteza para os agentes económico e prejudica a apreciação neste relatório da eficácia das iniciativas em causa.

3. Traços comuns

11 Sendo diferentes em várias dimensões, como a secção anterior deu conta, as sete iniciativas partilham algumas características que importa salientar, pois a análise económica na Parte II assentará nestes aspetos comuns (sem prejuízo das observações sobre características singulares de algumas iniciativas que integram a Secção 8). Os aspetos comuns podem agrupar-se em três categorias: objetivos, instrumentos fiscais e silêncio sobre matérias tributárias conexas.

3.1. Objetivos

12 Em matéria de objetivos, será legítimo concluir que todas as iniciativas preconizam a promoção do acesso dos agregados familiares ao arrendamento habitacional, embora com nuances. Há uma preocupação transversal com a precarização, visível nos últimos três ou quatro anos, da posição negocial dos inquilinos no chamado “arrendamento tradicional”. À falta de melhor expressão, esta visa aglutinar as formas de arrendamento relativamente longo buscadas por famílias que projetam as vidas pessoal e profissional em território nacional num horizonte temporal de vários anos. Os sinais de precarização estão presentes na subida pronunciada dos preços das habitações, tanto na modalidade de compra como na de arrendamento, muito acima dos ganhos de poder de compra das famílias residentes, e no encurtamento dos prazos de vigência dos contratos de arrendamento. Por isso, as sete iniciativas partilham o propósito de embaratecer e alongar os contratos de arrendamento para fins habitacionais.

13 Há, no entanto, algumas diferenças a registar nos objetivos comuns. Uma tem a ver com a dicotomia entre fins residenciais e fins não-residenciais dos arrendamentos. Só as iniciativas PjL 866 e PjL 863 são neutras quanto à finalidade do arrendamento. As medidas fiscais nela desenhadas visam facilitar o acesso ao arrendamento para todos os fins, sem discriminação negativa dos contratos com propósito não-habitacional; esta discriminação é uma característica partilhada pelas demais propostas legislativas. A outra nuance tem a ver com a imposição de restrições de elegibilidade às vantagens fiscais propostas. Assim, as reduções no nível de fiscalidade oferecidas aos proprietários pelas iniciativas PjL 821,

866 e 863 aplicam-se a todos os contratos de arrendamento para habitação sem restrições de elegibilidade. No caso do PjL 864, o benefício fiscal é atribuído ao agregado familiar arrendatário e tem uma única restrição: existência de um membro nessa família com idade não superior a 30 anos. Já as PL 127 e 128, assim como o PjL 847, condicionam mais a elegibilidade do benefício fiscal atribuível aos proprietários, porquanto o mesmo está desenhado para abranger apenas contratos de arrendamento habitacional sujeitos a prazos mínimos de duração e a um teto fixado ou a fixar pelo Estado. A PL127 é a única iniciativa a oferecer uma resposta para arrendamentos não-tradicionais; concretamente, o arrendamento para residência temporária de estudantes, para o qual se prevê um prazo mínimo de nove meses.

3.2. Instrumentos de política fiscal

14 Quanto aos instrumentos fiscais, cinco em sete iniciativas optam por mexer na taxa de tributação autónoma dos rendimentos prediais em sede de IRS. Com efeito, as duas que não preconizam mudanças nesta taxa são os PjL 864 e 863. A primeira atua sobre o limite superior à dedução de rendas na coleta de IRS das famílias arrendatárias (distingue-se das demais por impactar diretamente sobre a procura de arrendamento residencial) e a segunda mexe no AIMI e no IS. A PL 127 reduz de 28% para 0% (em rigor, isenção) aquela taxa autónoma, mas também isenta os rendimentos prediais em sede de IRC gerados pelos contratos enquadrados no PAA. Entre as iniciativas que alteram a taxa autónoma de tributação dos rendimentos prediais, há diferenças no modo como modelizam a alteração. De uma maneira geral, as diferenças de modelização decorrem de opções políticas quanto a parâmetros como duração dos contratos e suas renovações, VPT e limites máximos ao valor das rendas contratáveis. A Secção 5 compara, com mais detalhe, as iniciativas quanto às características fiscais essenciais e quanto ao modo como modelizam as alterações à taxa autónoma de tributação dos rendimentos prediais habitacionais em sede de IRS.

3.3. Silêncio sobre matérias economicamente conexas

15 Os sete projetos legislativos partilham ainda o facto de não se pronunciarem e nada proporem relativamente a um conjunto de matérias fiscais conexas com o arrendamento urbano e o acesso à habitação. Uma dessas matérias é a modalidade alternativa de acesso à habitação, que é a habitação própria (definida como propriedade do imóvel e fruição dos serviços de habitação por ele proporcionados). Como se dá conta na Secção 6, a aquisição de habitação própria para residência permanente também está cada vez menos acessível para as famílias das classes de rendimento reduzido e médio nas mesmas localizações e tipologias em que o arrendamento regista esta circunstância. A opção entre comprar (vender) e arrendar assiste aos agregados familiares e aos senhorios. Existem, tanto do lado da procura como da oferta de habitação, múltiplas razões a favor de cada uma das modalidades, mas todas as iniciativas legislativas incentivam a opção de arrendamento, com exceção do PjL 863, que é neutro quanto à influência na escolha dos agentes económicos.

16 A segunda categoria de omissões é o regime de alojamento local. Permanecem inalteradas as condições fiscais em vigor para as prestações de serviços no âmbito do chamado "alojamento local". Recorde-se que, sendo o prestador uma pessoa singular com rendimento bruto nesta categoria até 200.000 euros por ano e enquadrado no regime simplificado do IRS para rendimentos empresariais e profissionais (categoria B), então a tributação em sede deste imposto incide apenas sobre 15% das rendas brutas auferidas na modalidade de estabelecimento de hospedagem e 35% nas modalidades de apartamento e moradia, conforme alíneas a) e c), respetivamente, do n.º 1 do art. 31.º do Código do IRS. Note-se que as deduções comparáveis no arrendamento tradicional são diferentes e regidas pelo art. 41.º (deduções específicas dos rendimentos prediais (categoria F)).

17 Cinco das sete iniciativas em apreço não tocam na tributação de rendimentos prediais (nem de prestações de serviços em alojamento local) em sede de IRC. Estão nesta situação a PL 128 e os PjL 821, 847, 864, 866 e 863 (embora este também não altere o IRS). Sabendo que o mesmo tipo de atividade económica (arrendamento de prédios urbanos) pode ser prestado por pessoas singulares e pessoas coletivas e que a carga fiscal é, à partida, mais desfavorável para as pessoas singulares, importa perceber se as medidas ora propostas invertem ou, pelo menos, neutralizam a vantagem fiscal atribuída aos sujeitos passivos de IRC. Esta análise será feita na Secção 7 e releva para se apreender a eficácia das medidas.

18 Nenhuma iniciativa altera o regime fiscal dos fundos de investimento imobiliário nem o de outras modalidades de acesso à habitação. Os fundos têm personalidade jurídica coletiva, mas são objeto de um tratamento fiscal específico e mais favorável do que os que se aplicam às demais pessoas, singulares e coletivas, que possuem prédios urbanos e os podem encaminhar para a modalidade de arrendamento.

mento (tradicional e local) e para a modalidade de habitação própria. De igual modo, todas as iniciativas legislativas são silenciosas quanto a modalidades de acesso à habitação menos convencionais, como a locação financeira e o arrendamento com opção de compra.

4. Ponto de situação sobre a tributação de rendimentos prediais em Portugal

19 Esta secção caracteriza o estado atual da fiscalidade portuguesa incidente sobre os rendimentos prediais. Antes de se detalhar a caracterização das medidas de política fiscal constantes das sete iniciativas legislativas, é útil começar por conhecer o ponto de partida para todas elas, ou seja, perceber como são hoje tributados em Portugal os rendimentos prediais. Assim, ficará mais clara na Secção 5 a racionalidade das propostas e a diferenciação entre elas. Adicionalmente, a própria análise dos efeitos económicos das alterações fiscais propostas beneficiará da comparação nas Secções 7 e 8 com a situação de partida.

20 Existe uma franja do mercado residencial que não declara rendimentos à autoridade tributária. Apesar dos progressos consideráveis no combate à fraude e à evasão fiscais, é público que ainda se registam muitos casos de informalidade nos arrendamentos urbanos, sobretudo no caso dos arrendamentos ditos temporários ou “não-tradicionais” (a estudantes, a cidadãos estrangeiros, a cidadãos estrangeiros e nacionais em zonas de veraneio, etc.). Permanecer à margem da lei é com certeza uma atividade de risco que os proprietários não ignoram. Diminuir a carga fiscal na economia formal pode ser uma oportunidade para trazer os arrendamentos ilegais para dentro da lei, matéria que será retomada na Secção 7.

21 Neste momento, as rendas resultantes da exploração económica de ativos imobiliários são tributadas em sede de IRS no caso de contribuintes que sejam pessoas singulares e em sede de IRC no caso de pessoas coletivas. No primeiro caso, a lei permite que as rendas sejam tratadas como rendimentos provenientes de atividades empresariais ou profissionais (categoria B, conforme alínea a) do número 2 do art. 3.º) ou como rendimentos prediais (categoria F). Exercendo a opção pelo englobamento destes rendimentos com os que tenha obtido noutras categorias, o contribuinte fica sujeito às tabelas de taxas gerais e adicional de solidariedade definidas nos artigos 68.º e 68.º-A, respetivamente, do Código do IRS. As taxas aplicáveis ao seu caso particular dependerão, então, do rendimento total coletável, situando-se entre 0% e 53% (taxas marginais nominais). Porém, se exercer a opção de não englobar, os rendimentos prediais (das categorias B e F) serão tributados à taxa autónoma de 28%. Já no caso das pessoas coletivas, a taxa nominal (marginal e média) é 21% (n.º 1 do art. 87.º), podendo a taxa marginal subir (derrama estadual) em três escalões até 30% para as empresas com lucro tributável acima de 1,5 milhões de euros (M€). O IRC permite ao contribuinte deduzir muito mais encargos que o IRS. Destas duas características do IRC (taxas e dedutibilidade de encargos), resultam taxas efetivas de tributação dos rendimentos prediais bem mais generosas para os contribuintes coletivos do que para os singulares.

22 Existem, ainda, regimes especiais de tributação para certos tipos de rendimentos prediais. Por exemplo, aqueles que resultarem da atividade económica enquadrada no regime jurídico do “alojamento local” beneficiam de uma fiscalidade bem mais generosa em sede de IRS do que os rendimentos prediais provenientes do arrendamento tradicional. Como se disse no parágrafo 16, “uma pessoa singular com rendimento bruto nesta categoria até 200.000 euros por ano e enquadrado no regime simplificado do IRS para rendimentos empresariais e profissionais (categoria B), então a tributação em sede deste imposto incide apenas sobre 15% das rendas brutas auferidas na modalidade de estabelecimento de hospedagem e 35% nas modalidades de apartamento e moradia, conforme alíneas a) e c), respetivamente, do n.º 1 do art. 31.º do Código do IRS”. No arrendamento tradicional, às rendas classificadas na categoria F apenas podem ser deduzidos certos encargos comprovadamente suportados pelo contribuinte para garantir o acesso a esse rendimento (obras de conservação e beneficiação, IML, IS sobre o registo contrato no portal das Finanças, taxas camarárias, e contribuições para o condomínio), sendo excluídos do direito à dedução todos os outros realizados com esse fim (comissões de intermediação imobiliária, aquisição de eletrodomésticos, mobiliário, etc.). Portanto, as condições fiscais atuais são bem mais favoráveis ao regime de alojamento local do que ao regime de arrendamento tradicional em sede de IRS. Só os proprietários enquadrados em IRC é que têm condições aproximadas às dos proprietários singulares de imóveis com exploração no regime fiscal do alojamento local. Há, contudo, mais regimes especiais, estes definidos no EBF e que se traduzem em reduções dos níveis de fiscalidade em sede de IRS e IRC face aos regimes gerais destes impostos apresentados no parágrafo 21 acima. Assim, em sede de IRS, as rendas provenientes de imóveis objeto de ações de reabilitação urbana nos termos do n.º 7 do art. 71.º do EBF pagam apenas 5%; os fundos de investimento imobiliário constituídos entre 2008 e 2013 têm todas as categorias de rendimento isentas de IRC desde que, pelo menos, “75 % dos seus ativos sejam bens imóveis sujeitos a ações de reabilitação realizadas nas áreas de reabilitação urbana” — n.º 1 do art. 71.º. Aproveita-se ainda para esclarecer que o mesmo EBF contempla inúmeras isenções e

reduções de tributação em sede de IMI (*vide* Capítulo VII — Benefícios fiscais relativos a bens imóveis).

23 No momento atual, tanto o IRS como o IRC já contemplam taxas de tributação diferentes para diferentes categorias de rendimento. Aquando da reforma da tributação do rendimento pessoal, na segunda metade dos anos oitenta do século passado, muitos fiscalistas defendiam a neutralidade das normas fiscais perante as várias origens de rendimento tributável. Porém, a evolução do IRS desde então conheceu a introdução de cada vez maior diferenciação nos níveis de fiscalidade, seja no próprio código deste imposto, seja via EBF. Hoje em dia, os arts. 71.º, 72.º e 73.º permitem uma gama alargada de taxas proporcionais ao nível de rendimento (fugindo, assim, à lógica progressiva da tabela de taxas gerais), sob as designações de taxas liberatórias, taxas especiais e taxas autónomas. Sobre certas combinações de rendimento e natureza do contribuinte, estas taxas que saem do regime geral têm os seguintes níveis (em percentagem), do maior para o menor (conforme arts. 71.º e 72.º): 60, 50, 35, 28, 25 e 20. Há ainda a referir as taxas autónomas incidentes sobre determinados encargos dedutíveis (art. 73.º): 50, 20, 15, 10, 7,5 e 5. O EBF também é a origem legal de outras taxas autónomas em sede de IRC e IRS, conforme exemplos no parágrafo 22.

5. Comparação da parametrização fiscal das iniciativas

24 A Tabela 2 dá uma visão sinótica sobre as características essenciais das medidas fiscais constantes de cada uma das sete iniciativas legislativas. A fim de facilitar a identificação em traços gerais de cada medida fiscal e promover a comparação entre elas, elaborou-se o quadro abaixo. Classifica cada iniciativa legislativa quanto a:

- Que impostos visa alterar?
- A medida trata da mesma maneira os ativos imobiliários destinados a habitação e os ativos imobiliários destinados aos outros usos previstos na lei (comércio, serviços, indústria) para os prédios urbanos?
- A medida fiscal só se aplica aos arrendamentos que se iniciem após a sua entrada em vigor ou também produz efeitos sobre os contratos atualmente vivos e suas renovações?
- A medida diferencia o nível de fiscalidade em função da duração dos contratos e das duas renovações?
- Finalmente, a medida faz depender o nível de fiscalidade de um teto fixado pelo legislador para o valor anual das rendas abrangidas pela vantagem fiscal concedida pela medida?

Tabela 2: Síntese das características essenciais das medidas fiscais propostas

Iniciativa	Impostos alterados	Medidas fiscais discriminam ativos imobiliários entre habitação e outros usos?	Medidas fiscais só se aplicam a rendimentos prediais de contratos novos (e eventualmente às suas renovações)?	Diferencia o nível de fiscalidade em função da duração dos arrendamentos?	Diferencia taxa de tributação em função do valor anual das rendas cobradas?
Proposta de Lei n.º 127/XIII/3. ^a	IRS e IRC ¹	Sim	Sim	Sim ²	Sim ³
Proposta de Lei n.º 128/XIII/3. ^a	IRS (via EBF, aditando art. 59.º-J)	Sim	Sim	Sim	Sim ⁴
Projeto de Lei n.º 821/XIII/3. ^a	IRS (altera art. 72.º)	Sim	Não	Sim	Não
Artigo 8.º do Projeto de Lei n.º 847/XII/3. ^a	IRS (altera art. 72.º)	Sim	Dúvida ⁵	Sim	Sim
Projeto de Lei n.º 864/XIII/3. ^a	IRS (altera art. 78.º-E)	Sim	Não	Não	Não
Projeto de Lei n.º 866/XIII/3. ^a	IRS (altera arts. 71.º e 72.º)	Não	Sim	Sim	Não
Projeto de Lei n.º 863/XIII/3. ^a	AMI (suprime parte do Código do IMI) e	Não ⁶	Questões não aplicáveis no âmbito dos impostos que visa alterar		

Notas:

1 - Presume-se que a medida se concretize via EBF (informação não precisada na PL). Apenas indica os artigos dos Códigos de IRS e IRC (n.º 1 do art. 78 e n.º 1 do art. 92.º, respetivamente) que serão mexidos para remover o benefício fiscal da isenção do teto em IRS e IRC à soma de benefícios fiscais com encargos dedutíveis à coleta.

2 - Resposta afirmativa é uma presunção da UTAO baseada no facto de i) as medidas fiscais desta iniciativa só se aplicarem a arrendamentos enquadrados no PAA e ii) este estabelecer a duração mínima de três anos para o caso geral e nove meses para o caso de estudantes.

3 - Arrendamentos fora do PAA continuam com as regras de tributação atualmente em vigor e dentro do PAA passam a conferir isenção.

4 - Arrendamentos com valor anual de rendas acima de limiar a definir em portaria continuam com taxa autónoma de tributação de 28%.

5 - PjL não é absolutamente claro. Por um lado, dá ideia que não, porque as alterações propostas ao Código do IRS são omissas sobre esta questão (dizem que se aplicam aos arrendamentos por tempo indeterminado e estes já existem no Código Civil). Por outro, o

alargamento da duração mínima no conceito "tempo indeterminado" faz presumir a vontade de o benefício aproveitar apenas aos senhorios de contratos com essa extensão. Acresce que o PjL tem uma norma (art. 9.º) sobre aplicação no tempo e que diz que as alterações ao Código Civil e ao NRAU "são aplicáveis a todos os contratos em vigor". Logo, como o Código do IRS não é englobado nesta norma, pode ser legítima a interpretação de que a resposta à pergunta acima seja afirmativa, mas seria preferível o proponente clarificar no texto a sua intenção.

6 - Promove a convergência do regime de tributação do património, reduzindo a discriminação contra o uso residencial que o AIMI contém.

25 A análise económica na Parte II deste relatório tomará em conta algumas destas características.

26 De uma maneira geral, as iniciativas em comparação apresentam propostas para diferenciar a taxa autónoma de IRS incidente no regime geral de IRS sobre os rendimentos gerados pelo arrendamento de ativos imobiliários. Como se disse no parágrafo 21, o nível atual desta taxa é 28%, com exclusão dos regimes especiais que beneficiam de taxas inferiores e identificados no parágrafo 22. É o nível 28% do regime geral que a maioria das iniciativas prevê alterar, descendo-a. No entanto, as iniciativas distinguem-se entre si sobre o modo como pretendem alterar a taxa, ou seja, distinguem-se entre si nos níveis da taxa, no faseamento temporal da descida e nas condições impostas aos proprietários para beneficiarem de uma taxa (ou taxas) menor/menores).

27 A Tabela 3 ajuda a identificar as diferenças entre as iniciativas legislativas quanto à modelização da descida na taxa autónoma de tributação em sede de IRS dos rendimentos prediais associados à função habitação. Como se pode ver no quadro, as iniciativas diferenciam-se entre si em relação ao nível da taxa. A maioria propõe vários níveis, sendo 28% o mais elevado, e algumas reduzem a taxa máxima para um nível inferior a 28%. Tipicamente, as iniciativas impõem condições aos contratos de arrendamento para que os proprietários/senhorios possam aceder a taxas inferiores ao nível atual (28%, recorde-se). Essas condições são:

- Duração mínima dos arrendamentos e suas renovações;
- Teto fixado pelo Estado para o valor anual das rendas elegíveis à redução de taxa autónoma.

28 No que diz respeito à segunda condição acima, há uma nuance. A iniciativa PjL 847 define esse teto na própria iniciativa e em percentagem do valor patrimonial tributário (é a avaliação da Autoridade Tributária e Aduaneira, AT, ao imóvel). As outras iniciativas que preveem um teto remetem a sua definição em concreto para um momento posterior (uma portaria), não se conhecendo exatamente quais serão os indexantes dos mesmos.

Tabela 3: Taxa autónoma de IRS sobre os rendimentos de fogos habitacionais em função das condições impostas aos arrendamentos pelas iniciativas legislativas

Iniciativas legislativas	Duração do contrato (ou renovação), em anos							Duração do contrato (ou renovação), em anos, e valor anual da renda					
	≥ 0 e < 1	≥ 1 e < 2	≥ 2 e < 5	> 1 e < 5	≥ 5 e < 8	≥ 8	≥ 5	≥ 10 e < 20	"Indeterminada" (mínimo de 10 anos)		Prazo ≥ 3 anos, renovável anualmente até 5, ou ≥ 9 meses (estudantes); renda limitada por portaria		
								renda limitada por portaria	renda anual < 4% VPT	renda anual ≥ 4% VPT			
PL 127	n.a.							n.a.		n.a.		Isenção (0%)	
PL 128	n.a.							14%	10%	n.a.			
PjL 821	28%	n.a.	n.a.	23%	15%	12%	n.a.	n.a.		n.a.			
PjL 847	28%							n.a.		14,5%	23%	n.a.	
PjL 864	n.a. ¹												
PjL 866, taxas variam em função do prazo do contrato e dos anos de vigência das taxas	28%	28%	2019-2020 26%	n.a.			2019-2020 21%	n.a.		n.a.			
			2021-2022 24%				2021 e seguintes 14%						
			2023-2025 21%										
			2025-2026 18%										
			2027 e seguintes 14%										
PjL 863	n.a. ²												

Fonte: adaptação da UTAO de um quadro elaborado pela Sr.ª Deputada Helena Roseta, que gentilmente o cedeu para emprego neste relatório.

Notas: n.a. = não aplicável. 1 - Esta iniciativa não incide sobre a taxa autónoma de IRS, mas sim sobre os tetos à dedutibilidade à coleta no IRS de rendas pagas por agregados familiares com membros de idade até 30 anos (atua do lado da procura de arrendamento, enquanto as outras intervêm diretamente sobre a oferta. 2 - Esta iniciativa não incide sobre a taxa autónoma de IRS, mas sim sobre a extinção do AIMI e a repositação, com taxa agravada, da verba 28.2 da tabela geral do IS.

PARTE II — ANÁLISE ECONÓMICA

6. Breve caracterização dos mercados relevantes

29 Esta secção apresenta um retrato qualitativo dos mercados diretamente impactáveis pelas medidas fiscais das sete iniciativas legislativas. Existe um profundo desequilíbrio nesses mercados, caracterizado por excesso de procura, e a apreensão das causas do desequilíbrio é essencial para se poder apreciar a adequação das medidas fiscais aos objetivos visados pelas iniciativas legislativas e já expostos na Subsecção 3.1. A avaliação dessa adequação será realizada nas duas próximas secções,

6.1. Excesso de procura crescente

30 Alterações na tributação dos rendimentos prediais, seja em sede de IRS ou de IRC, como preconizam as iniciativas, têm reflexos nos mercados diretamente visados pelas medidas, mas também noutros onde os mesmos agentes atuam. De uma maneira geral, como se percebe das secções anteriores, as sete iniciativas legislativas pretendem obter determinados resultados nos mercados de ativos imobiliários, com destaque para a modalidade de arrendamento urbano no segmento residencial. É sobre os rendimentos gerados nesta modalidade do segmento residencial que as alterações propostas na taxa autónoma de IRS começam por surtir efeito. No entanto, este efeito tem repercussões noutros mercados relacionados. Desde logo, na modalidade de habitação própria do segmento residencial. Mas também haverá repercussões nos mercados onde se transacionam ativos imobiliários destinados a fins não-residenciais, porquanto os investidores em habitação também estão atentos às oportunidades de investimento em imóveis para fins comerciais, de serviços e industriais, tanto na modalidade de compra para utilização própria como na de compra para arrendamento. A própria atividade de promoção imobiliária, a montante destes mercados, poderá mexer em função das alterações fiscais preconizadas pelas iniciativas.

31 O mercado da habitação, tanto nas modalidades de arrendamento como de habitação própria, vive em aquecimento crescente desde 2014. O mesmo se passa, embora com menor intensidade, nos mercados dos prédios urbanos para outros fins. O aquecimento advém do crescimento contínuo, desde então, da procura dirigida a estes imóveis e segue-se a mais de uma década de aparente equilíbrio entre procura e oferta. As análises às causas da crise económica e financeira que assolou Portugal desde 2008, feitas no país e por organizações internacionais, coincidem em reconhecer que não houve uma bolha imobiliária no mercado doméstico por detrás dessa crise.

32 A expansão da procura, embora seja um traço dominante nos mercados relevantes para este relatório, não está a chegar a todo os imóveis. É importante perceber-se que há singularidades e que o aquecimento não chega a todas as localizações. Tipicamente, está a ser maior nas cidades e vilas com mais atividade económica e mais expostas ao turismo internacional, mas, mesmo nestas, não está a chegar a todos os bairros. Existem características específicas dos locais — ligadas a estigmas sociais, degradação do parque edificado ou do espaço público, ausência de amenidades que valorizem o solo, como escolas e outros equipamentos de utilização coletiva em qualidade e quantidade, fontes de poluição, etc. — que impedem a chegada de procura aos ativos imobiliários privados neles existentes.

33 Com a ressalva das exceções à regra feita no parágrafo anterior, há que reconhecer que o traço dominante é um profundo desequilíbrio nestes mercados. A promoção imobiliária tem sido incapaz de acompanhar a procura cada vez mais dinâmica e, em resultado, os espaços escasseiam e os preços sobem, tanto na modalidades de compra para fruição própria como na de arrendamento.

6.2. Causas do desequilíbrio

34 As razões que explicam o excesso de procura crescente entre 2014 e, pelo menos, o Verão de 2018, são várias. Uma são estruturais e outras são conjunturais. Perceber umas e outras importa para pensar duas coisas. Primeira, há justificação económica e política para os poderes públicos intervirem no sentido de reduzirem o desequilíbrio? Segunda, em caso de resposta afirmativa àquela pergunta, quais são os instrumentos de política pública mais eficazes e menos distorcivos para reduzir o desequilíbrio? A distorção das escolhas dos agentes é um tema importante na análise económica de impostos porque praticamente todas as formas de tributação politicamente exequíveis geram perdas de bem-estar social, *i.e.*, a recolha de impostos diminui o produto ou o rendimento internos (há uma parte destes agregados que é transferida dos contribuintes para o Estado, sob a forma de receita fiscal, mas o processo tributário, se alterar os preços relativos enfrentados pela procura e pela oferta, também faz desaparecer da sociedade uma parcela de PIB).

35 Sem a preocupação de se ser exaustivo, podem identificar-se cinco causas estruturais para o excesso de procura. As primeiras três ajudam a entender por que é que durante tanto tempo a promoção imobiliária de edificação renovada tardou e por que é que se chegou a este momento com uma oferta muito escassa de construção nova. Já as causas d) e e) explicam o crescimento sustentado da procura, tanto por construção nova como, sobretudo, por edifícios renovados.

- a) Nível elevado de endividamento em todos os sectores institucionais — Famílias, sociedades não-financeiras, sociedades financeiras, Administrações Públicas, todos os sectores institucionais da economia portuguesa acumularam "stocks" substanciais de dívida desde o início da transição para a moeda única, em 1995. Os níveis registados atualmente são dos mais elevados no plano internacional. A desalavancagem financeira está em curso e irá continuar por mais alguns anos. É um facto que o endividamento generalizado retirou desde o início da crise em 2008 espaço para financiamento significativo de novos investimentos em ativos imobiliários.
- b) Dificuldades específicas do sistema bancário nacional — os bancos perderam o acesso a financiamento no mercado internacional entre 2009 e os anos mais recentes e estão em reestruturação significativa. A regulação e a supervisão bancárias são hoje mais restritivas e intrusivas na concessão de crédito, sobretudo para fins imobiliários. Boa parte dos créditos incobráveis (*non-performing loans*) está ainda dentro do perímetro imobiliário. O nível de concorrência entre bancos diminuiu durante a crise e isso faz crescer o poder negocial dos credores sobre o universo de promotores imobiliários e famílias. Os critérios de risco na apreciação de pedidos de crédito estão mais exigentes do que em décadas anteriores e não é crível que voltem no futuro antecipável a ser como já foram. Por todas estas razões, o financiamento para aumentar a oferta imobiliária e a procura de habitação própria vai continuar caro e ainda mais caro ficará quando a política monetária mudar a sua orientação atual.
- c) Reorientação de recursos, em marcha desde meados da década passada, a favor da produção de bens e serviços transacionáveis entre o território português e o do resto do mundo — As exportações de bens e serviços representam uma fatia cada vez maior da produção interna, e não é só o turismo que está por detrás desta transformação que já se pode qualificar de estrutural na economia portuguesa. As taxas de rentabilidade nos sectores transacionáveis subiram relativamente às das atividades assentes na exploração do património imobiliário desde meados da década passada até, pelo menos, ao boom recente da procura por ativos imobiliários. Por conseguinte, passou a haver menos procura de espaços para instalar atividades viradas exclusivamente para a satisfação de clientes residentes em Portugal. Os preços atrofiaram e a promoção imobiliária de construção nova quase desapareceu.
- d) Aposta sustentada das políticas públicas na reabilitação urbana desde o início do século passado — São abundantes e ricos os exemplos de municípios que apostaram forte na requalificação dos espaços públicos e em parcerias mais ou menos articuladas com o sector privado para a reabilitação do parque edificado. Ao longo destes quase 18 anos, tem também havido uma aposta coerente do Estado, transversal às forças políticas que tiveram responsabilidades governativas, em políticas públicas viradas para a reabilitação dos espaços públicos e privados e a regeneração económica das cidades. Em consequência, Portugal chegou ao fim da crise económica internacional (2014) com vilas e cidades muito mais bonitas e atraentes para trabalhar, viver e visitar. Assim que as condições externas melhoraram (fim da crise na Europa e início dos problemas de segurança no Mediterrâneo sul), estavam no terreno amenidades poderosas para sustentar o crescimento do turismo e de estudantes com origem no estrangeiro.
- e) Factores de atratividade do país apreciados por cidadãos estrangeiros — Estudos de mercado com abrangência internacional vêm repetidamente assinalando traços relativamente permanentes do território nacional que seduzem os cidadãos de outros países e que acabam tendo reflexo na procura que fazem de ativos imobiliários para fazerem férias, estudar, trabalhar ou mesmo gozar os anos de reforma. A disponibilidade de condições climatéricas amenas durante praticamente todo o ano, a segurança pública, o património cultural, a beleza e a diversidade da paisagem natural e da paisagem construída, a qualidade das infraestruturas rodoviárias e de telecomunicações, do sistema de saúde, do ensino superior, do meio ambiente, da gastronomia, o custo de vida, e tudo o que cabe no conceito de "hospitality", são tudo predicados muito valorizados em Portugal por quem nele vive, mas também por quem o visita.

36 Iguamente sem a pretensão da exaustão, apresentam-se seguidamente algumas razões com validade temporária ou conjuntural que ajudam a entender o excesso de procura profundo que se vive, de uma maneira geral, nos mercados imobiliários. As causas a) a d) abaixo explanadas têm promovido a expansão da procura dirigida a ativos imobiliários situados em Portugal.

- a) Orientação da política monetária — O Banco Central Europeu e o Sistema Europeu de Bancos Centrais colocaram em marcha no momento pior da crise económica e financeira na área do euro uma política monetária agressiva no sentido de reduzir os custos do financiamento para todos os sectores institucionais desta área monetária. Em resultado, as taxas de juro, tanto para operações ativas como para operações passivas, baixaram para níveis historicamente baixos. A queda nas remunerações da poupança oferecidas por bancos, seguradoras e gestoras de fundos mobiliário levou muitos aforradores (famílias e empresas) e investidores profissionais a olhar para os ativos imobiliários na Europa e em Portugal como património de refúgio. Os níveis de preços portugueses eram extremamente atrativos quando comparados com ativos análogos dos outros Estados-Membros e, portanto, esta orientação da política monetária explica parte do aquecimento que os mercados imobiliários portugueses estão a experimentar. Esta orientação também tem ajudado na recuperação das economias europeias e na melhoria dos rendimentos das empresas e das famílias estabelecidas neste território. Porém, são conhecidos os avisos que as autoridades monetárias vêm fazendo acerca da eminência da reversão gradual dos estímulos monetários. Assim que o mercado financeiro interiorizar o momento esperado do início da reversão, as taxas de juro começarão a subir em todos os prazos e nas vertentes passiva e ativa. Os mecanismos de transmissão de efeitos da política monetária aos mercados imobiliários portugueses expostos nas linhas acima passarão então a veicular efeitos de sinal contrário aos acima identificados.
- b) Crescimento económico — O crescimento real do PIB e do rendimento interno, que também tem causas nacionais, está a beneficiar dos estímulos monetários e, naturalmente, a animação da atividade económica transmite-se à procura pela utilização de espaços imobiliários. Porém, é sabido que todas as economias de mercado têm ciclos e, por isso, com toda a certeza irá seguir-se uma fase descendente à atual fase de expansão. Só ninguém consegue adivinhar quando é que o ciclo irá virar. Em todo o caso, as projeções macroeconómicas que têm sido divulgadas desde este Verão por organizações internacionais e instituições nacionais apontam para uma desaceleração do crescimento real do PIB já a partir de 2019 (detalhes no quadro comparativo de exercícios de projeção mantido atualizado pelo Conselho das Finanças Públicas no seu [portal Internet](#)).
- c) Privilégios fiscais atribuídos a cidadãos não-residentes — O Estado português tem no terreno, há vários anos, incentivos fiscais para a fixação de cidadãos não-residentes no território nacional. Os chamados “vistos dourados”, embora não sejam um instrumento fiscal, são também uma ferramenta para captar investimento estrangeiro. A expressão material mais significativa desta ferramenta ocorre, precisamente, na aquisição de ativos imobiliários. Sabe-se que vários países têm exprimido desagrado pela existência destas facilidades para cidadãos estrangeiros e não se pode dar como adquirido que continuarão por muito tempo a ser um factor de atração de pessoas e capital estrangeiro. Para além da pressão internacional referida, a verdade é que outros países têm desenvolvido o mesmo tipo de instrumentos e há uma concorrência internacional pela captação destes fluxos de dinheiro e pessoas, pelo que não é certo que Portugal consiga manter por muito mais tempo o destaque competitivo de que vem usufruindo.
- d) Aceleração no crescimento da procura externa pela utilização de ativos imobiliários — nos últimos quatro anos, o turismo vem batendo recordes sucessivos e entraram na moda os arrendamentos temporários sob a forma de “alojamento local”. Será um erro de perceção desenhar estratégias de investimento imobiliário baseadas na hipótese de continuação da aceleração. Será mais realista e prudente assumir alguma desaceleração nos próximos anos. A expansão do alojamento local começa a enfrentar resistência em inúmeras cidades europeias e também em Portugal, pelo que ainda não é certo se a moda veio para ficar,

7. Implicações plausíveis da descida na taxa de IRS transversais ao conjunto das iniciativas

37 Esta secção tenta identificar, em termos qualitativos, os mecanismos de transmissão de efeitos da descida na taxa autónoma de tributação do IRS sobre rendas da habitação aos mercados mais impactáveis pelas iniciativas legislativas. A apreensão dos efeitos é importante para a avaliação *ex ante* da economia das medidas fiscais, nomeadamente para aferir o grau de satisfação plausível dos objetivos por elas partilhados. Por conveniência de exposição, esta secção apenas aborda os efeitos expectáveis comuns à generalidade das iniciativas. A análise económica de aspetos específicos de cada iniciativa legislativa em particular é oferecida na Secção 8.

7.1. Princípio geral sobre a eficácia de medidas de política

38 Há um princípio geral de bom senso, aplicável em praticamente todos os domínios das políticas públicas, segundo o qual a intervenção para resolver um problema deve acontecer o mais próximo possível das causas do mesmo. No caso vertente, o problema que todas as iniciativas identificam é a dificuldade crescente das famílias portuguesas acederem à habitação em condições economicamente acessíveis de preço, qualidade e localização. A intervenção comum preconizada por todas as iniciativas é o instrumento fiscal, concentrando-se cinco delas na taxa autónoma de tributação dos rendimentos prediais.

39 A análise económica do problema partilhado pelas iniciativas não encontrou a fiscalidade entre as causas desse problema. A Secção 6 identificou um profundo excesso de procura como a origem das dificuldades de acesso à habitação por parte das famílias das classes média e de menores recursos. Analisou o estado atual dos mercados imobiliários relevantes e o percurso por eles percorrido até chegarem ao presente nível de desequilíbrio. Encontrou nove causas, entre estruturais e conjunturais. Em nenhuma delas, a taxa autónoma de tributação dos rendimentos prediais em geral, e da habitação em particular, desempenha um papel de relevo. Esta observação deve, pois, levar a refletir sobre se o instrumento fiscal privilegiado será o mais eficaz para, sozinho, ajudar a promover o reequilíbrio dos mercados. O relatório voltará a esta questão na última secção. Esta constatação, no entanto, não pode ser interpretada como uma declaração de ineficácia da tributação para ajudar a resolver o problema identificado. Pelo contrário, como se demonstrará nas próximas subsecções, a tributação dos rendimentos prediais, bem como a tributação da posse e da transmissão do património imobiliário, tem efeitos nos preços e nas quantidades de habitação. Podem até ter um efeito mais rápido do que medidas estruturais dirigidas diretamente à promoção imobiliária, mas os instrumentos fiscais não serão, porventura, os mais eficazes para ajudar o mercado a reequilibrar-se.

7.2. Advertência prévia: autocorreção dos mercados e custos sociais

40 O objeto principal da análise nesta secção é a identificação da capacidade de uma medida fiscal para equilibrar um mercado bastante desequilibrado. No entanto, convém não esquecer que todos os mercados, e o da habitação não é exceção, dispõem de um sistema imunitário que é ativado quando os desequilíbrios acontecem. O sistema de preço sinaliza a escassez relativa de recursos. Subidas de preços, que sucedem em situações de excesso de procura, desencadeiam movimentos de reafectação de recursos em direção às atividades que tenham ficado mais rentáveis (movimentos do lado da oferta) e movimentos da procura para fora dos bens que ficaram mais caros em busca de alternativas mais baratas. Com o tempo, estes movimentos reduzem o excesso de procura no mercado da habitação e os seus preços tendem a baixar e as quantidades transacionadas a aumentar.

41 Não se pode negar, no entanto, que este mecanismo de autocorreção dos desequilíbrios nos mercados não é isento de consequências sociais mais ou menos substanciais e politicamente valorizadas. No caso vertente da habitação em Portugal no ano de 2018, o ajustamento automático levará anos e, entretanto, há muitas famílias a perder bem-estar, por não conseguirem aceder a alojamentos condignos indispensáveis para desenvolver os seus projetos de vida. O equilíbrio final será sempre diferente, em preços, quantidades e qualidades do que o equilíbrio inicial e haverá ganhadores e perdedores ao longo do processo. Por isso, é absolutamente legítimo que a sociedade queira saber se há medidas de política pública capazes de acelerar a correção do desequilíbrio, reduzir os custos sociais da transição e, finalmente, se há medidas capazes de prevenir ou, pelo menos, minimizar os episódios de desequilíbrio no mercado da habitação. As Secções 7 a 9 visam ajudar tecnicamente a discussão política destas questões.

7.3. Taxa de rentabilidade do investimento imobiliário, tributação do rendimento predial e orientação da política monetária

42 Existe uma relação económica entre o valor de um imóvel e a renda anual que o mercado consegue produzir a partir da sua exploração económica. É conveniente introduzir esta ideia no início da presente secção porque ela será utilizada em subsecções seguintes para desenvolver vários argumentos.

43 A taxa de rentabilidade do investimento imobiliário exprime uma relação entre o valor anual das rendas geradas e o valor de mercado do ativo. O capital é um recurso móvel e suscetível de aplicação em inúmeros ativos, desde capital humano a ativos reais e a ativos financeiros. Numa economia de mercado, o capital move-se entre aplicações alternativas em busca da melhor rentabilidade, para a mesma classe de risco. Fixe-se a atenção num determinado ativo imobiliário, por exemplo, um fogo para fins residenciais. Seja R_p o valor anual das rendas pagas pelo inquilino. Trata-se de um valor bruto para

o senhorio (daí, o índice inferior “b”), porque está sujeito a tributação sobre o rendimento. Portanto, R_b é o valor anual das rendas recebidas antes de eventuais impostos sobre o rendimento e t a taxa de imposto que incide sobre esse valor. Esta taxa pode ser interpretada como a taxa autónoma do IRS sobre rendimentos prediais. Designe-se por R_l o valor anual das rendas líquidas deste imposto, pelo que $R_l = (1-t)R_b$. Suponha-se que o valor do imóvel é V . Quer dizer, alguém que queira comprar o fogo terá de pagar V unidades monetárias. Se o comprar e decidir arrendar pelo valor R_b , a taxa de rentabilidade deste investimento (designada por r) é dada pelo rácio entre a renda anual líquida e o valor do investimento, ou seja, por

$$r = \frac{(1-t)R_b}{V}.$$

44 A taxa de rentabilidade, r , exprime então quanto ganha o proprietário anualmente, após pagar a taxa autónoma de IRS, por cada unidade monetária de investimento. Como se disse acima, o detentor do capital compara a taxa de rentabilidade de vários ativos antes de escolher em qual investir. Ignore-se, por simplicidade, mas sem perda de generalidade, a questão do risco associado à incerteza que possa existir no valor líquido das rendas (riscos de quebra de contrato, de danos no imóvel, de litigância, de alteração inesperada nas regras fiscais, etc.) e no rendimento líquido de todas as outras aplicações alternativas do montante V . Da consulta que fez ao mercado, admita-se que a melhor taxa de rentabilidade dos ativos alternativos que encontrou é i . Então, se este investidor for racional, só irá investir no fogo habitacional se $r \geq i$, i.e., se o arrendamento habitacional lhe der uma rentabilidade, pelo menos, tão boa quanto a melhor aplicação alternativa do seu capital. Ao investir nesta habitação, o agente ganha r e deixa de poder ganhar i . A taxa i é designada pelos economistas como o *custo de oportunidade do investimento em habitação* (custo de oportunidade é o benefício da melhor alternativa).

45 No curto prazo, i.e., enquanto não aumentar a procura pela compra de habitações para arrendamento e o contrato de arrendamento não for renegociado, a taxa de rentabilidade do investimento em habitação irá subir. Com a informação dada no parágrafo anterior, é agora mais fácil perceber o efeito direto de uma descida na taxa autónoma do IRS (incidente sobre rendimentos da habitação, ou seja, t) na taxa de rentabilidade do investimento em habitação. Se o Estado decidir baixar t , então há um efeito imediato de aumento na taxa de rentabilidade deste investimento. Este efeito é puramente mecânico porque pressupõe que as rendas pagas pelo inquilino se mantêm no valor R_b e o valor de mercado do ativo permanece V . A subida na taxa de rentabilidade, r , advém, nestas condições, exclusivamente da diminuição no nível da taxa de imposto, t . Na próxima subsecção, irá explicar-se que, com o tempo, o valor de mercado do imóvel poderá subir. Na Subsecção 7.6 irá perceber-se que o valor anual das rendas pagas pelo inquilino poderá descer no momento da renovação do contrato.

7.4. Concorrência entre investidores, tributação do rendimento predial e orientação da política monetária

46 Quanto mais expansionista for a política monetária, mais fraco tende a ser o impacto da redução fiscal na rentabilidade do investimento habitacional. É este resultado que se pretende mostrar nesta subsecção.

47 A mobilidade do capital entre mercados tende, com algum tempo, a nivelar a taxa de rentabilidade do investimento habitacional com o seu custo de oportunidade, ou seja, a fazer com que r convirja para i . Em equilíbrio, $r = i$ e, portanto,

$$V = \frac{(1-t)R_b}{i}.$$

48 A redução na taxa do imposto sobre as rendas pagas pelos inquilinos de habitações tende a chamar mais capital para o mercado deste ativo, o que acaba fazendo subir o respetivo preço, V . O que é interessante assinalar é que a variação previsível em V será tanto maior quanto mais alta for a taxa do custo de oportunidade, i . Este efeito é evidenciado na nota de rodapé seguinte, por envolver um pouco de cálculo diferencial.²

² Pegando na equação que se segue ao parágrafo 47, e derivando o valor V em relação ao parâmetro fiscal, obtém-se

$$\frac{\partial V}{\partial t} = -R_b/i < 0.$$

Duas conclusões. Primeira, a descida da taxa de IRS sobre o valor dos imóveis habitacionais tende a fazer subir o valor de mercado desses imóveis, por ação da concorrência entre investidores, exatamente o que se explicou acima verbalmente, sem matemática. Segunda, o impacto no valor das habitações é tanto maior quanto mais elevada for a taxa do custo de oportunidade, i . Tecnicamente, a segunda conclusão resulta de

$$\frac{\partial^2 V}{\partial t \partial i} > 0.$$

49 Um contexto monetário com níveis historicamente baixos de taxas de juro não favorece a potência da descida na taxa autónoma do IRS sobre o preço da habitação. Ora bem, i é a (taxa do) custo de oportunidade do investimento em habitação e, portanto, corresponde à melhor taxa de rentabilidade disponível na economia para outros ativos com mais ou menos o mesmo risco. Por várias razões que não vale a pena aqui desenvolver, esta taxa depende estreitamente da orientação da política monetária. Através de vários instrumentos, esta política consegue condicionar, via taxas de juro ativas e passivas, o custo de oportunidade do investimento imobiliário. Quanto mais expansionista for a política monetária da área do euro, mais baixas são essas taxas de referência e, portanto, mais baixo é o nível de i , do custo de oportunidade. Por isso, voltando ao segundo resultado demonstrado na nota de rodapé 2, pode finalmente concluir-se que quanto mais expansionista for a política monetária, menor é o custo de oportunidade do investimento em habitação e, portanto, menor tende a ser o impacto da descida na taxa autónoma do IRS sobre o valor dos ativos habitacionais. Dito de outra forma, enquanto persistir a atual conjuntura de reduzidas taxas de juro, menor tende a ser a eficácia da medida fiscal preferida pela maioria das iniciativas legislativas. Pode ser que quando uma delas estiver em vigor já a orientação da política monetária seja outra, e, portanto, essa mudança de contexto político-económico dará mais eficácia à redução na taxa autónoma do IRS.

7.5. Materialidade relativa dos instrumentos propostos e a eficácia das iniciativas

50 Um exemplo numérico simples ajuda a ganhar sensibilidade às diferentes parametrizações da medida fiscal de redução da taxa autónoma de IRS preconizada pelas várias iniciativas legislativas. Comparem-se dois cenários hipotéticos. O cenário 1 é o *status quo*. A renda bruta anual é 10.000 euros e a taxa de imposto 28%. O senhorio só aceita fazer contratos com um ano de duração e admita-se que consegue trocar de inquilino (ou renovar o contrato) todos os anos, durante cinco, de modo a que o valor anual da renda bruta suba 10% por ano. Por hipótese, a taxa de inflação é nula em cada um dos cinco anos considerados. No cenário 2, o senhorio adere à medida fiscal. Esta oferece uma taxa de imposto de 14% (número corresponde ao nível central do intervalo de taxas propostas pelas várias iniciativas, conforme Tabela 3, pág. 7). A medida exige como condição a celebração de um contrato por cinco anos com atualização anual da renda igual à taxa de inflação. Para simplificar as contas, a taxa de inflação é zero ao longo dos cinco anos. Não existe teto administrativo à renda a contratar. A renda bruta inicial é também 10.000 euros.

51 A Tabela 4 mostra a evolução das rendas bruta e líquida, em termos reais, ao longo dos cinco anos. Nos primeiros dois anos, a rentabilidade líquida real é maior no cenário 2, mas a situação inverte-se a partir do terceiro ano. A hipótese de crescimento real de 10% todos os anos no cenário 1 parece algo otimista face ao que tem sido o comportamento do mercado; será, porventura, uma aposta exagerada acreditar que consegue todos os anos, a partir de 2018, ganhos de, pelo menos, 10%, até porque mudar de inquilino ou negociar com o mesmo todos os anos tem custos. Se, por exemplo, a taxa de crescimento real das rendas no cenário 1 for de apenas 5%, a renda líquida do cenário 1 só supera a do cenário 2 no 5.º ano (números não exibidos na tabela). Claro que se a adesão à medida fiscal obrigar o senhorio a baixar a renda, já o cenário com medida fiscal se degradaria face ao cenário 2 da Tabela 4 e poderia não compensar ao senhorio aderir à redução fiscal.

Tabela 4: Cenários do exemplo numérico (valores em euros)

	Ano 1	Ano 2	Ano 3	Ano 4	Ano 5
Cenário 1 (t = 28%, cinco arrendamentos de um ano cada, renda crescente 10%/ano)					
Renda bruta anual (R_b)	10.000	11.000	12.100	13.310	14.641
Renda líquida anual (R_l)	7.200	7.920	8.712	9.583	10.542
Cenário 2 (t = 14%, arrendamento único de cinco anos, renda constante)					
Renda bruta anual (R_b)	10.000	10.000	10.000	10.000	10.000
Renda líquida anual (R_l)	8.600	8.600	8.600	8.600	8.600

52 O que este pequeno exercício de simulação mostra é que há materialidade suficiente na medida fiscal para chamar a atenção do mercado. Porventura, taxas reduzidas acima dos 20% e com condições de acesso não despertarão muito interesse, mas taxas mais baixas com uma ou duas condições poderão cativar muitos proprietários.

7.6. Efeitos da descida na taxa autónoma de IRS (caso geral, sem condições)

53 Uma pergunta nuclear que os leitores das propostas legislativas quererão, quiçá, formular é a seguinte: uma descida na taxa autónoma de tributação em sede do IRS sobre o valor das rendas recebidas pelos senhorios induz a descida nas rendas pagas pelos inquilinos e o aumento no volume de habitação arrendada? A pergunta é simples, mas a resposta, embora afirmativa, tem algumas subtilidades técnicas para os efeitos ficarem devidamente justificados. Algumas destas dificuldades na resposta decorrem das condições que quase todas as iniciativas associam à descida na taxa autónoma do IRS: aplicação da medida fiscal apenas a contratos novos³ e suas renovações, exigência de durações mínimas nos contratos e limitação no valor anual das rendas tributáveis à taxa reduzida. Por isso, a bem da clareza argumentativa, o relatório decomporá a resposta em duas subsecções. Na presente, vai admitir que a descida na taxa do imposto não é acompanhada de qualquer condição imposta aos senhorios. Por isso, a epígrafe designa esta situação por caso geral. Na próxima, serão analisados os efeitos de junção de cada uma das condições acima. No resto desta subsecção, admite-se então que a redução na taxa autónoma do IRS se aplica aos contratos vivos no momento da entrada em vigor da lei, aos contratos futuros e às renovações de uns e outros.

7.6.1. Efeitos diretos

54 O primeiro efeito direto do alívio fiscal sem condições ocorre mecanicamente no poder de compra dos senhorios. Foi explicado no parágrafo 45. Imediatamente a seguir ao alívio fiscal, a renda líquida sobe e a taxa de rentabilidade do investimento feito no passado pelos senhorios aumenta.

55 O segundo efeito direto do alívio fiscal incondicional é a abertura de espaço negocial para uma partilha do alívio fiscal entre senhorios e inquilinos. Em linguagem económica, isto quer dizer "incidência económica" do alívio fiscal. A incidência legal é dos senhorios, pois são eles que têm a responsabilidade legal de entregar o imposto ao Estado e, por isso, do ponto de vista jurídico, eles não têm obrigação de partilhar o alívio com os inquilinos. No entanto, o jogo da procura e da oferta, ou seja, a negociação entre as partes quando chegar o fim dos contratos e o momento para a sua eventual renovação, poderá ditar, no final, uma repartição do benefício fiscal entre as partes, com uma descida na renda bruta (paga pelos inquilinos) e uma subida menor na renda líquida, retida pelos senhorios após o pagamento do IRS. Saber qual é a incidência económica da redução tributária é saber como é que o alívio na carga fiscal é repartido, no fim do dia, entre inquilinos e senhorios.

56 A incidência económica da redução fiscal será mais ou menos favorável aos inquilinos consoante o poder negocial das partes e a distribuição deste depende do estado do mercado habitacional, nas modalidades de arrendamento e habitação própria. Em gíria económica, diz-se que o poder negocial das partes para repartir o benefício fiscal dependerá dos conceitos microeconómicos elasticidades procura-preço direta, oferta-preço direta e procura-rendimento, para além da taxa de crescimento do rendimento das famílias.⁴ É claro que um contexto económico de expansão na procura de habitação não favorece as pretensões dos inquilinos. Se a medida fiscal entrar em vigor num período em que as causas do boom atual estiverem atenuadas (recorde-se que algumas são temporárias e irão desaparecer ou atenuar-se num futuro não muito distante, como poderá ser o caso da reversão na orientação da política monetária), já a partilha de ganhos pode ser mais favorável à procura de arrendamentos habitacionais. Um raciocínio parecido leva a concluir que quanto mais a modalidade de habitação própria estiver estimulada, menor é a procura das famílias dirigida à modalidade de arrendamento e, por isso, maior é a capacidade negocial das famílias para conseguirem um quinhão maior da receita fiscal perdida.

7.6.2. Efeitos indiretos

57 A redução incondicional da tributação das rendas gera também efeitos indiretos. Estes efeitos são os que ocorrem em mercados estreitamente ligados ao mercado dos arrendamentos habitacionais. Como se verá a seguir, os efeitos diretos repercutem-se sobre outros mercados.⁵

58 O primeiro efeito indireto acontece no mercado onde se comprem e vendem ativos para fins habi-

³ Novos no sentido de apenas serem celebrados num momento posterior à entrada em vigor da medida fiscal.

⁴ Na Introdução a este relatório explicou-se que uma avaliação quantitativa dos efeitos no mercado e na receita fiscal depende, entre outras coisas, da capacidade da equipa analista para modelizar a procura e a oferta e estimar econometricamente estes parâmetros. Na impossibilidade de realizar estas tarefas, a resposta aqui não poderá deixar de ser apenas qualitativa.

⁵ Embora sem perda de rigor técnico, a análise seguinte é necessariamente simplificada para não entrar em todas as subtilidades típicas de uma análise de "equilíbrio geral".

tacionais. A “faísca” que espoleta este efeito é a subida na taxa de rentabilidade do investimento imobiliário para habitação, tal como foi descrito na Subsecção 7.4. A taxa de rentabilidade começa por subir e isso incentiva os investidores a mobilizarem mais capital para aquisições neste mercado. Os fogos habitacionais valorizam-se (V sobe). Mas não é tudo o que decorre da alteração fiscal.

59 Com a passagem do tempo, surgem efeitos noutras mercados conexos. São os mercados em que a indústria de promoção imobiliária intervém: solo e mercado dos ativos imobiliários edificados (habitações e edificações para fins urbanos não residenciais). Animada pelo aumento da procura por edificações imobiliárias, os promotores vão procurar solo mais intensivamente e isso leva ao aumento das rendas fundiárias (valor do solo). Como a descida da tributação só acontece para as rendas da habitação, a promoção imobiliária tende a fugir dos mercados onde se transacionam fogos para comércio, serviços e indústria a fim de reforçar a sua produção de fogos para fins residenciais. Os valores dos ativos não-habitacionais e as rendas pelos mesmos geradas tenderão a subir ao fim de alguns anos por escassez de oferta. Já a oferta de habitação, tanto na modalidade de habitação própria, como na de arrendamento, tenderá a ficar um pouco mais elástica. A valorização dos ativos habitacionais descrita no parágrafo 54 é um incentivo para a promoção imobiliária desenvolver novos projetos que aumentem a quantidade (m²) oferecida no mercado, seja através de reabilitação de património degradado, seja através de construção nova. O aumento da quantidade oferecida acontecerá para todos os níveis de preço, com incidência maior e mais rápida nos patamares e localizações com maior procura. Sabe-se que o ciclo da promoção imobiliária de construção nova e de reabilitação profunda é de três a quatro anos.⁶ Por isso, é de esperar que, decorrido este período sobre a entrada em vigor da redução tributária, os preços para habitação também comecem a cair por força do ajustamento da oferta ao choque fiscal. Portanto, estes efeitos indiretos virão reforçar os diretos identificados nos parágrafos 54 a 56.

7.7. Efeitos das condições associadas à descida da taxa autónoma do IRS (casos condicionados)

60 Esta subsecção vai analisar os efeitos plausíveis decorrentes de três condições que a maioria das iniciativas legislativas impõe ao mercado para que os senhorios possam aceder a uma taxa autónoma de tributação das rendas habitacionais inferior ao nível atual de 28%. Como anunciado no início da subsecção anterior, essas condições são: aplicação da medida fiscal apenas a contratos novos, exigência de durações mínimas nos contratos e limitação no valor anual das rendas tributáveis à taxa reduzida. A análise será feita condição a condição.

7.7.1. Exclusão dos arrendamentos vivos

61 A Tabela 2, pág. 6, identifica as iniciativas legislativas que assumem esta condição: o alívio fiscal só se aplica aos contratos de arrendamento que sejam celebrados após a entrada em vigor da medida fiscal. Há seguramente três iniciativas que o fazem (PL 127, PL 128 e PjL 866) e subsiste a dúvida se o PjL 847 também tem esta intenção.

62 A consequência expectável desta exclusão legal é o incentivo dado aos senhorios para anteciparem a denúncia dos contratos vivos. Decorre da análise económica do caso geral formulada na secção anterior que os senhorios desejam pagar menos imposto, pois isso melhora o seu nível de bem-estar. Se a lei vier a proibir o alívio fiscal nos arrendamentos em vigor aquando do início de produção de efeitos da norma, então fica criado o incentivo para que os senhorios desejem terminar os arrendamentos vivos tão cedo quanto o clausulado dos contratos o permitir. O incentivo é ainda maior se a lei iniciar vigência ainda em contexto de expansão da procura de casa para arrendar, pois a probabilidade de encontrar outro inquilino disposto a pagar mais do que o atual é elevada. Portanto, se não ganhar pela via da redução fiscal, o senhorio ganha pela via de uma renda bruta mais elevada. Em qualquer um dos casos, a eficácia da iniciativa legislativa desaparece. Se ela pretendia combater a precariedade dos vínculos atuais, o que consegue é introduzir a curto prazo maior precariedade junto das famílias arrendatárias. Há, pois, uma consequência perversa embutida na exclusão dos arrendamentos vivos.

7.7.2. Duração mínima nos contratos de arrendamento

63 A imposição desta condição irá presumivelmente reduzir o leque de proprietários interessados em aderir à medida e, por isso, a magnitude dos efeitos da mesma nos mercados serão menores do que sem a condição. As iniciativas legislativas que contêm esta condição respeitam o mercado e, por isso,

⁶ Uma evidência informal deste prazo é a resposta, atualmente em curso nas maiores cidades, da promoção imobiliária a um outro choque, que foi o do aumento relativamente súbito na procura de habitação iniciado em 2014. Em 2017 e 2018 estão cada vez mais visíveis nas ruas os guindastes e os camiões-cisterna carregados de betão, indicadores seguros de que está em marcha a expansão da oferta. Mais tarde ou mais cedo, os preços para habitação própria e para arrendamento começarão a quebrar.

a adesão dos senhorios ao benefício fiscal é voluntária. Eles farão o seu cálculo económico e concluirão, caso a caso, se a adesão lhes é vantajosa. A decisão poderá variar com as características socioeconómicas da procura que enfrentam e a aversão de cada proprietário ao incómodo de rotações frequentes de inquilinos nos seus imóveis, mas parece inegável que, em termos de oferta agregada, haverá menos proprietários dispostos a abraçar o benefício fiscal. Logo, como as alterações nos preços e quantidades descritas no caso geral dependem do número e da capacidade económica de candidatos a arrendatários e proprietários, resulta mais ou menos evidente que, com menos proprietários aderentes, a medida fiscal ficará menos potente, *i.e.*, a magnitude das alterações por ela induzidas nos preços e nas quantidades será menor. Como corolário, pode afirmar-se com relativa segurança que esta perda de vitalidade da medida crescerá com a duração mínima imposta. Os casos de duração mínima de, pelo menos, dez anos constantes de duas iniciativas são bem mais problemáticos por causa dos efeitos perversos que poderão ter na realização das desejáveis obras de manutenção e conservação. Este ponto será objeto de atenção particular nas Subsecções 8.1 e 8.4.

64 Dito isto, deve também reconhecer-se que a condição atinge o seu objetivo de redução da precariedade na situação dos arrendatários nos casos em que (e certamente que os haverá) haja senhorios dispostos a aceitar o benefício fiscal. Neste sentido, o objetivo de redução da precariedade não é inteiramente prejudicado.

7.7.3. Limitação no valor anual das rendas brutas

65 Do ponto de vista da análise económica, os efeitos desta condição são qualitativamente iguais aos da condição precedente. Tal como no caso anterior, está em causa a limitação do espaço de possibilidades de escolha dos agentes proprietários e, por isso, o seu bem-estar com esta restrição não pode ser melhor do que sem ela. Menos quererão beneficiar do alívio fiscal, preferindo manter-se no regime de rendas livres. Só assim não sucederá se os tetos que entrarem em vigor não vierem a constituir uma restrição ativa, ou seja, se no mercado livre não conseguirem encontrar quem lhes pague mais pelo uso dos seus fogos do que a renda que o Estado lhes permitir cobrar. No entanto, esta é uma suposição irrealista, pois a racionalidade política da condição é, precisamente, assegurar aos arrendatários (provavelmente aos que tiverem rendimento inferior a determinado limiar) uma renda inferior à atualmente disponível para o mesmo tipo de fogo.

7.8. Consequências de restringir o desagravamento fiscal a um único tipo de ativo imobiliário

66 Se o alívio fiscal ficar restringido às rendas oriundas de arrendamentos habitacionais, o impacto no mercado habitacional será maior do que se o alívio for estendido aos fogos para outros fins, mas, a prazo, reduzirá a oferta destes, com consequências nos preços e nas quantidades. Este ponto é compreensível à luz da discussão anterior sobre a mobilidade do capital entre diferentes classes de ativos. Restringir a descida do imposto às rendas geradas no arrendamento de fogos residenciais aumenta a sua taxa de rentabilidade, que é o mesmo que dizer que diminui, em termos relativos, a taxa de rentabilidade do capital nos investimentos alternativos. Então, a concorrência retirará, com o tempo, capital e, portanto, espaço locável para lojas, armazéns e escritórios a fim de o colocar no mercado da habitação. O valor daqueles espaços cairá e as rendas dos espaços subsistentes aumentará.

7.9. Necessidade de informação nova para aplicar o condicionamento à duração dos arrendamentos

67 A exequibilidade da condição “duração mínima dos arrendamentos” requer o alargamento da base de dados da AT. Atualmente, os contribuintes não têm de depositar os contratos de arrendamento na AT. O procedimento obrigatório para registo dos contratos apenas exige o preenchimento de meia dúzia de campos numa aplicação web no portal Internet dedicado ao arrendamento (“E-Arrendamento”) e o pagamento de IS. A indicação da data de termo do contrato é facultativa e nenhum daqueles campos permite conhecer características das renovações. Na prática, as partes podem acordar uma renovação sem necessidade de a comunicarem à AT. Portanto, se uma das iniciativas legislativas que impõe duração mínima a contratos e suas renovações se tornar lei, então será impossível dar execução à mesmas enquanto as informações necessárias para a AT poder validar e aplicar a taxa autónoma reduzida não estiverem introduzidas nessa base de dados. Assim, será recomendável não fechar a redação do diploma sem antes obter um contributo da AT para obviar à falta de eficácia administrativa da lei.

7.10. Eficácia e equidade ao se prescindir de uma abordagem integrada a todas as formas de tributação dos rendimentos prediais

68 O mesmo facto económico, a locação de um fogo para habitação, está atualmente sujeito a regimes fiscais diferentes. A Secção 4 visitou estes regimes e apontou diferenças entre eles ao nível da carga fiscal, consoante o senhorio seja uma pessoa singular (tributada em sede de IRS) ou coletiva (tributada em IRC) e consoante a exploração económica do fogo esteja ou não enquadrada na atividade de alojamento local.

69 Em síntese, o regime geral do IRS é o mais penalizador para os proprietários e o alojamento local o mais favorável. O regime geral do IRC estará numa posição claramente mais favorável do que o regime geral do IRS porque a taxa nominal é muito mais baixa e permite deduzir uma maior percentagem do valor anual das rendas brutas.

70 Nenhuma iniciativa legislativa mexe nos regimes fiscais do alojamento local nem no do IRC. Sabe-se que a mudança no enquadramento fiscal de IRS para IRC só compensa para volumes de rendimento substancialmente maiores do que os que uma maioria considerável de proprietários singulares consegue obter. Há custos fixos do regime IRC, como contabilidade organizada e uma série de outras obrigações legais, que requerem escala e permanência da operação económica para se pagarem a si próprias. O *status quo* gera uma situação de discriminação negativa dos arrendamentos tradicionais feitos por senhorios singulares (iniquidade horizontal entre contribuintes): as diferenças na taxa de rentabilidade provocadas pela coexistência de vários regimes fiscais distorcem a concorrência entre os três tipos de senhorios, favorecendo uns em detrimento de outros.

71 As taxas mais baixas de tributação autónoma introduzidas pelas iniciativas legislativas atenuam ligeiramente, mas não eliminam a iniquidade horizontal. Isto é verdade mesmo que as taxas mais baixas de tributação autónoma viessem sem condições. Como trazem as condições examinadas na Subsecção 7.7, a atenuação é menor do que seria sem essas condições. A distorção da concorrência continuará a existir. Em abono da verdade, deve reconhecer-se que há uma iniciativa que parece reconhecer o problema e, a bem da eficácia da própria iniciativa, propõe a isenção de tributação em sede dos dois impostos (é a PL 127). Todavia, o seu alcance no mercado deverá ser o mais reduzido de todos porque sujeita a medida fiscal ao seu enquadramento nas regras do PAA, regras essas que impõem ao mercado muito mais condições do que as outras iniciativas para permitir o acesso ao benefício fiscal.

72 A eficácia das iniciativas será menor do que poderia ser se as suas medidas fiscais pretendessem aliciar também os sujeitos passivos do IRC e do regime simplificado do alojamento local. Nos termos em que as medidas fiscais estão desenhadas, não será possível contar com o contributo dos fogos detidos por empresas ou atualmente explorados como alojamento local para reforçar a eficácia na concretização dos objetivos das iniciativas. Só a chegada de um défice profundo de procura nos segmentos operados por estes regimes é que poderia levar os proprietários neles enquadrados atualmente a aderir à(s) iniciativa(s) que, entretantos se torne(m) lei.

7.11. Impacto no nível de economia paralela (arrendamentos não declarados ao fisco)

73 A teoria microeconómica das escolhas em contexto de incerteza explica a racionalidade de comportamentos evasivos por parte dos contribuintes. Para agentes cujos critérios morais não valorizam o cumprimento de obrigações fiscais, declarar ou não declarar a matéria coletável depende de uma ponderação pessoal do rendimento esperado e do risco associados a dois estados da natureza alternativos: ser descoberto e sofrer uma penalização no rendimento ou não ser descoberto e acabar com mais rendimento disponível.⁷

74 Baixar a taxa de imposto sobre as rendas trará mais arrendamentos para a economia formal? O senso comum dirá que sim, mas está errado. Ouve-se dizer que muitas pessoas que fogem aos impostos evadir-se-iam menos se estes fossem mais baixos. A ligação entre a causa e a suposta consequência parece intuitiva. Afinal, se a taxa de IRS baixar, o rendimento líquido esperado do montante declarado é maior e, portanto, correr o risco de ser apanhado e penalizado por não declarar todas as rendas auferidas torna-se menos compensador. A verdade é que existem dois efeitos de sinal contrário⁸ a impactar o nível de bem-estar do proprietário propenso à evasão. Com uma coima proporcional ao montante evadido, demonstra-se nas fontes em rodapé que o efeito líquido é ambíguo: o agente poderá ficar melhor

⁷ O leitor interessado neste tema pode querer ler o Cap. 8 (Tax evasion and the black economy") do livro Cullis, John e Jones, Philip (2009), *Public finance & public choice: analytical perspectives*, 3.ª edição, Oxford (RU): Oxford University Press. Uma apresentação simplificada e mais próxima do espírito da Subsecção 7.11 é [Baleiras, Rui Nuno \(2016\), "Evasão, incentivos e política fiscal: um olhar microeconómico no Dia da Contabilidade"](#).

⁸ Efeito de rendimento e efeito de substituição.

ou pior. Porém, se a coima for desenhada de modo proporcional à coleta evadida, então a ambiguidade desaparece e o efeito líquido da descida na taxa de tributação é um aumento no montante evadido (*i.e.*, não declarado). Neste caso, a medida fiscal comum às iniciativas legislativas apreciadas neste relatório causará um dano lateral, certamente indesejado, no combate à fraude e evasão fiscais nos arrendamentos habitacionais. Em abono das iniciativas, deve concluir-se esta nota dizendo que não é objetivo das mesmas travar esse combate. O mesmo deve ser uma exigência ética de toda a sociedade e é uma responsabilidade operacional da administração fiscal.

8. Observações sobre aspetos particulares das propostas legislativas

75 A Secção 7 comentou características tendencialmente transversais ao universo das propostas legislativas em consideração. Nesta, oferecem-se observações de natureza económica sobre aspetos particulares dos vários diplomas que não foram apreciados anteriormente. Por restrições de tempo para a elaboração deste relatório, a análise não é exaustiva e centra-se apenas em características de desenho das medidas suscetíveis de comprometer ou limitar a eficácia dos diplomas. Esta opção não significa desconsideração pelos méritos, que os há, em todas as iniciativas legislativas. Pelo contrário, ao apontar vulnerabilidades, oferece simultaneamente pistas que os proponentes poderão querer considerar para melhorar os seus documentos. À semelhança da Secção 7, também esta tem uma finalidade construtiva, ajudando a minorar incentivos contrários à eficácia dos diplomas. A Secção 8 é, neste sentido, complementar da Secção 7. Segue-se a ordem das iniciativas apresentada na Tabela 1, pág. 2.

8.1. Proposta de Lei n.º 127/XIII/3.ª

76 Vários parâmetros essenciais para a formação de vontade dos proprietários em arrendarem nas condições restritivas do PAA não estão ainda concretizados. Tratando-se de um pedido de autorização legislativa, é compreensível que estes aspetos particulares de recorte da medida fiscal ainda não estejam consolidados. Mas têm importância decisiva para se compreender, ainda que apenas qualitativamente, o alcance do objetivo. Os projetos de legislação (da medida fiscal e do próprio PAA) remetem para portarias, portanto para momento posterior à aprovação dos decretos-lei respetivos, a quantificação das rendas máximas que os senhorios poderão auferir em termos absolutos. Nos termos do art. 8.º do projeto de decreto-lei que cria o PAA, será uma portaria a fixar a renda máxima por tipologia de fogo, e uma renda máxima por alojamento a fixar em função das seguintes características do fogo: área, qualidade, certificação energética, localização e valor mediano das rendas por m² apurado pela autoridade estatística nacional. Na ausência de uma base de dados suficientemente rica e atualizada que permita conhecer por métodos econométricos, com aproximação razoável, os preços praticados no mercado aquando de cada atualização administrativa destes limiares, há um risco considerável de o Estado se enganar na fixação desses parâmetros, limitando em demasia a oferta de fogos por parte de proprietários privados. Um outro foco de incerteza no diploma em apreço é a indefinição sobre quem recairá a obrigação de comprar o seguro contra riscos de danos no imóvel locado e de incumprimento contratual por parte do arrendatário. A determinação da procura de arrendamento no âmbito do PAA envolve também muita incerteza porquanto características económicas essenciais para a elegibilidade de candidatos a arrendatários enquadráveis no PAA são definidas e alteráveis por portaria. Estão nestas circunstâncias o rendimento familiar máximo admissível, a taxa máxima de esforço com o pagamento de rendas e o número mínimo de membros do agregado familiar por tipologia de fogo. O PAA não prevê a atribuição de subsídio às famílias por forma a reduzir a sua taxa de esforço para dentro do intervalo de elegibilidade previsto no art. 15.º do projeto de decreto-lei (10 a 35% do rendimento médio mensal do agregado familiar).

77 Nas localizações que permanecerem fortemente atrativas para arrendatários com poder de compra acima da média nacional, não se espera que o PAA tenha adesão considerável por parte da oferta privada. O PAA é um programa de adesão voluntária por parte de inquilinos e senhorios. Estes podem ser privados ou o Estado, através do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU). Numa economia de mercado, é natural que os primeiros tomem as decisões que considerarem mais favoráveis ao seu bem-estar. Por isso, enquanto a localização e a tipologias dos seus imóveis beneficiarem de uma procura dinâmica e relativamente afluyente, não é muito provável que os proprietários privados se alheiem dessa procura para oferecer os seus fogos ao PAA, no qual, com toda a probabilidade, as rendas a cobrar serão inferiores e os contratos mais longos. O que o PAA oferece em compensação é a isenção de imposto sobre estas rendas, o que vale 28% das mesmas em sede de IRS e menos em sede de IRC. A simulação discutida na Subsecção 7.5 sugere que a magnitude deste alívio fiscal é tentadora, mas a adesão voluntária de proprietários ao programa dependerá crucialmente da relação entre o nível de rendas praticado no mercado livre e o teto que o programa avier a fixar em sede de portaria. Se os fogos em causa puderem ser colocados em alojamento local, a compensação fiscal oferecida

pelo PAA não será, provavelmente, suficiente para os desviar para dentro do programa, se se mantiverem as condições do mercado e as regras de tributação específicas para este regime.

78 O prazo mínimo fixado para arrendamentos com finalidade temporária para estudantes do ensino superior exclui os casos de mobilidade inter-estabelecimentos de ensino e as formações com duração inferior a um ano letivo. São cada vez mais os estudantes, e até o pessoal docente, do ensino superior que necessitam residência temporária numa localidade distante da sua residência permanente, seja ela em Portugal ou no estrangeiro (recorde-se que também há mobilidade entre instituições de ensino nacionais). Ora um número bastante significativo destes projetos de intercâmbio, quiçá a maioria, não vai além de um semestre letivo de duração. De igual modo, cada vez mais se fala na importância da formação ao longo da vida e muitas iniciativas válidas neste vetor desenrolam-se fora das localidades de residência permanente dos formandos e têm duração inferior a dois semestres letivos. Com efeito, muitas das ofertas formativas com este objetivo não conferem grau académico. Em todos estes casos, o prazo mínimo de contrato de arrendamento temporário fixado no art. 9.º (nove meses), com a restrição de público-alvo contida no número 2 do art. 7.º, implica que estas pessoas não se possam candidatar a um arrendamento no âmbito do PAA. Como se sabe, a capacidade de alojamento em residências universitárias e politécnicas é extremamente reduzida. Valerá, por isso, a pena o proponente ponderar a eliminação desta exclusão.

8.2. Proposta de Lei n.º 128/XIII/3.ª

79 A medida comporta o risco de criar uma descontinuidade no mercado de arrendamento. Este risco existe porque o diploma não determina já o domínio numérico das rendas abrangidas pelas taxas reduzidas de tributação autónoma em sede de IRS (14% e 10%). Com efeito, a elegibilidade do benefício fiscal proposto nesta iniciativa também será fixada e, portanto, alterável por portaria, porquanto é por este ato administrativo que o Estado estabelecerá um teto ao valor da renda cobrável pelos senhorios que queiram aproveitar as duas taxas reduzidas de tributação autónoma. Assim, sem mais especificação na PL 128, será possível o regulamentador determinar que basta um cêntimo acima do limite superior para que o benefício desapareça por inteiro. Seria preferível desenhar a redução de taxa de modo contínuo em vez da maneira absolutamente discreta como prevê o projetado aditamento ao EBF.

80 O benefício fiscal proposto pode ser retirado por motivos não imputáveis ao senhorio nem facilmente observáveis por ele. O art. 59.º-J que o diploma pretende aditar ao EBF só se aplica a contratos de arrendamento para “habitação permanente”. Esta natureza é legalmente interpretada como sendo a única residência que o inquilino indica à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) como seu domicílio fiscal ou do seu agregado familiar ([número 9 do art. 46.º do EBF](#)). Como é sabido, o inquilino não tem que pedir autorização nem sequer comunicar ao seu senhorio a alteração de domicílio fiscal. Em rigor, o diploma em apreço é omissivo quanto à consequência para o senhorio da mudança na finalidade do arrendamento e esta omissão gera incerteza. Serão ou não os benefícios retirados e a partir de quando? Terá a penalização efeito retroativos? Serão devidos juros de mora? E o que sucede ao próprio inquilino? Pode manter a sua posição contratual? Será vantajoso, a bem da eficácia do diploma, que estas dúvidas sejam esclarecidas na redação final, sob pena de a incerteza se traduzir em custos para os contribuintes de adesão à medida de política e, portanto, em menor vontade de eles celebrarem contratos de arrendamento pelos prazos longos nela visados.

81 A duração bastante longa dos arrendamentos visada por este diploma coloca dúvidas sobre a exequibilidade económica da medida. Recorde-se que a medida visa os arrendamentos para habitação própria dos inquilinos ou seus agregados familiares, estimulando o surgimento no mercado de contratos com duração superior a 10 anos. Concretamente, é oferecida uma taxa de tributação autónoma em sede de IRS de 10% (14%) para contratos ou renovações contratuais com prazo igual ou superior a 20 anos (igual ou superior a 10 anos e inferior a 20 anos). Num prazo de 10 anos e, por maioria de razão, em prazos superiores a 20 anos, é do interesse da sociedade, mas também das partes contratantes, que sejam realizadas em tempo útil e com qualidade adequada as obras de manutenção e conservação dos imóveis. A fim de poderem beneficiar da vantagem fiscal, a atualização no valor das rendas não pode ir além do estabelecido no contrato, independentemente de eventuais modificações nas circunstâncias económicas, sejam do mercado, sejam da vida do senhorio. Parece claro que modificações significativas neste tipo de circunstâncias não deixarão de acontecer, com elevada probabilidade, em períodos tão longos. O risco para os proprietários de não conseguirem financiar aquelas obras é enorme e, se forem avessos ao risco como é a generalidade dos agentes económicos, quererão defender-se. É de esperar que reajam de uma das seguintes três maneiras ou através de combinações das mesmas e todas elas gerarão efeitos perversos, no sentido de contrários aos objetivos almejados pelo legislador:

- Fixando no contrato cláusulas de atualização periódica leoninas, que acabarão por afastar famílias que a proposta de lei pretende proteger;

- Não oferecendo sequer contratos e suas renovações por períodos de 10 anos, quanto mais com prazos superiores, assim anulando por completo a eficácia da medida;
- Protelando indefinidamente a realização das obras de conservação e manutenção, como sucedeu durante décadas em Portugal enquanto prevaleceu o congelamento nominal das rendas, assim degradando o seu próprio património, a qualidades dos serviços de habitação proporcionados ao seu cliente e impactando negativamente na atratividade do parque imobiliário e do espaço público situados na vizinhança do seu imóvel.

Antes de deliberar em definitivo sobre esta matéria, seria avisado estudar como é que outros países conseguem ter arrendamentos mais estáveis do que Portugal.

82 A intenção de rever a legislação criada por esta PL menos de um ano decorrido sobre a sua entrada em vigor desestabiliza o mercado e enfraquece credibilidade da própria medida. O número 2 do art. 3.º da PL 128 compromete o Governo a avaliar a execução da própria medida e a submeter à Assembleia da República no final de 2019 “as propostas de alteração que se justifiquem em função dos resultados da sua aplicação”. Percebe-se, no espírito desta norma, a preocupação com a avaliação periódica das políticas públicas. No entanto, atendendo a que se trata de matéria fiscal sensível para decisões de investimento e com efeitos, pelo menos potenciais, em escolhas importantes das famílias, é natural que o alcance da medida leve tempo a ser apreendido pelos agentes económicos e a produzir consequências nas suas opções. Por isso, oito ou nove meses de aplicação da legislação não poderão ser suficientes para haver resultados representativos da eficácia da medida. O decisor político necessita recolher e tratar os dados pertinentes e analisar os resultados do estudo que inevitavelmente também leva meses a ser produzido. Além do mais, quando o legislador altera normas fiscais importantes e logo se compromete a voltar a modificá-las um ano volvido, está a descredibilizar a sua própria iniciativa original. A querer fazer-se uma experiência antes de se tornar definitiva a medida, o que pode fazer sentido neste caso, como faz em muitos outros domínios das políticas públicas, é executar a aplicação experimental numa pequena parte do território nacional e durante, pelo menos, três anos, para que se possam ver resultados. Em abono da tese experimental, a própria lei deveria logo incumbir um serviço público com competências adequadas para proceder à monitorização da experiência e a avaliar resultados.

8.3. Projeto de Lei n.º 821/XIII/3.º

83 Existem três questões de índole prática que necessitam ser esclarecidas para a medida fiscal poder ser aplicada sem ambiguidades. Uma é saber se os prazos associados a cada uma das três taxas de tributação autónoma se referem exclusivamente à duração inicial dos contratos, subindo para 28% quando são renovados, ou se as taxas reduzidas continuam sendo aplicadas às renovações. A redação proposta para o novo número 3 do art. 72.º do Código do IRS aponta, salvo melhor opinião, para a exclusão das renovações. Tal como sucede com outras iniciativas legislativas, também não é claro se as taxas reduzidas se aplicam já aos contratos em vigor ou apenas aos novos contratos, a celebrar após a entrada em vigor da medida. A redação parece apontar para a primeira hipótese, mas será desejável afastar esta incerteza. Finalmente, é necessário assegurar no mais curto espaço de tempo que a AT dispõe de informação em tempo útil e verificável sobre a duração inicial de todos os contratos, bem como sobre a soma da duração inicial com a duração das sucessivas renovações que forem sendo realizadas em cada contrato de arrendamento.

84 Certamente por lapso, existe uma gralha na redação da alínea b) do número 3 que se pretende aditar ao art. 72.º do Código do IRS. Onde está escrito “duração superior a cinco anos”, deverá querer dizer-se “duração igual ou superior a cinco anos”. Sem esta modificação, fica indefinida a taxa autónoma a aplicar aos contratos com a duração exata de cinco anos.

8.4. Artigo 8.º do Projeto de Lei n.º 847/XII/3.º

85 A medida fiscal tem um problema de descontinuidade análogo ao da PL 128. A taxa mais baixa de tributação autónoma, 14,5%, é criada pela iniciativa legislativa para beneficiar exclusivamente os contratos de arrendamento com duração indeterminada e valor anual das rendas não superior a 4% do VPT. Ora basta a renda anual exceder num cêntimo este limiar para a taxa subir para 23,5%, assim criando uma descontinuidade considerável. Mais um ou dois pontos percentuais de VPT não alteram substancialmente o alcance social da medida e incentivariam mais fogos a entrar no mercado dos contratos por tempo indeterminado. Talvez fosse preferível modelizar a taxa reduzida como uma função contínua ou por patamares de VPT até atingir o nível de 23% e entre este limiar e os 28%.

86 O emprego do VPT como indexante da taxa reduzida de 14,5% é gerador de iniquidade fiscal entre contribuintes com a mesma riqueza. Percebe-se que a intenção por detrás do uso do VPT seja encontrar

um valor de referência simples e capaz de servir de âncora para limitar superiormente as rendas admissíveis de qualquer imóvel, independentemente da sua área, localização, estado de conservação, etc. Teoricamente, se o VPT refletir o valor de mercado do imóvel, será tecnicamente preferível usá-lo como indexante em relação à alternativa de fixar administrativamente tetos em euros para a renda anual de cada fogo. O problema está no facto de o VPT não reagir a alterações nos valores de mercado dos imóveis.⁹ Embora tenha sido criado na reforma da tributação do património de 2003 com essa intenção, a verdade é que a AT se tem mostrado incapaz ou indisponível para promover, por exemplo, a cada dois ou três anos, atualizações personalizadas destes valores. O que vai fazendo são atualizações administrativas de vez em quando, aplicando a mesma taxa de variação a todos os imóveis com o mesmo tipo de uso e sem tomar em conta as circunstâncias concretas e específicas de cada caso. Ao fim de vários anos neste regime, as diferenças proporcionais de VPT entre dois imóveis começam a apenas coincidir por acaso com as diferenças proporcionais nos preços de mercado. Por esta razão, o uso do VPT como indexante do teto das rendas elegíveis para o benefício fiscal é gerador de iniquidade fiscal horizontal (entre contribuintes com o mesmo valor patrimonial de mercado).

87 A duração mínima dos arrendamentos por tempo indeterminado coloca dúvidas sobre a exequibilidade económica deste tipo de relação contratual. A razão é semelhante à apontada na apreciação da PL 128 (parágrafo 81). Um “contrato de duração indeterminada” é definido no Código Civil (art. 1099.º) como uma relação contratual que cessa por denúncia de uma das partes nos termos definidos em artigos seguintes. Na redação em vigor da alínea c) do art. 1101.º, o senhorio pode pôr fim ao contrato com pré-aviso de, pelo menos, dois anos, mas em qualquer momento após o início do contrato. O PrL 847 altera esta alínea para dizer que o pré-aviso do senhorio não pode ter antecedência inferior a cinco anos nem pode ser apresentado antes de decorridos, pelo menos, cinco anos sobre a data de celebração do contrato. Da conjugação de ambas as condições propostas, resulta que um contrato de duração indeterminada passará a vigorar por, pelo menos, 10 anos. Ora é sobre esta duração que se coloca a dúvida já apontada à PL 128. Como se compagina uma duração tão longa com a realização em tempo útil e qualidade adequada das obras de conservação e manutenção a cargo do senhorio? A resposta a esta pergunta será dada pelo mercado e poderá desembocar nos efeitos perversos identificados no final do parágrafo 81.

8.5. Projeto de Lei n.º 864/XIII/3.^a

88 O recorte da medida fiscal alarga o universo de beneficiários muito para além dos jovens que constituem o alvo nos termos preambulares. Este PjL é justificado pelo proponente como uma iniciativa visando facilitar o acesso dos jovens ao mercado da habitação, sendo os jovens definidos no preâmbulo e no clausulado como indivíduos com idade até 30 anos. No entanto, a redação concreta proposta para a norma que se pretende aditar ao Código do IRS alarga o benefício a todos os agregados familiares que paguem IRS e tenham, pelo menos, um indivíduo com essa idade a partilhar a habitação arrendada. Ora o preâmbulo parece sugerir que a intenção é facilitar a celebração de contratos de arrendamento pelos próprios jovens e não pelos seus progenitores ou outros adultos, acima dos 30 anos, com quem partilhem o agregado familiar. O clausulado não corresponde a essa intenção.

89 O alargamento da dedução específica preconizado por esta iniciativa corre o risco de ser ineficaz, para uma massa substancial de agregados familiares, por ser mantido sem alterações o teto global para o conjunto de todas as deduções à coleta. O Código do IRS prevê a possibilidade de os agregados familiares deduzirem ao rendimento tributável os encargos suportados com determinados tipos de despesa (imóveis, saúde, pensões de alimentos, lares, etc.) Tipicamente, cada tipo de despesa dedutível tem um teto em euros e um teto em percentagem da despesa total suportada nesse tipo (artigos 78.º e seguintes). O n.º 7 do art. 78.º estabelece ainda um teto global, que se aplica à soma dos benefícios fiscais e de todos os encargos deduzidos com os limites específicos acima referidos por parte das famílias classificadas nos escalões segundo e seguintes da tabela de taxas gerais do IRS (art. 68.º). Note-se que a grande maioria dos agregados que paga IRS está num destes escalões. A iniciativa legislativa não altera o número 7 do art. 78.º. O que ela faz é mexer no art. 78.º-E, que regula os limites específicos aplicáveis às deduções de encargos com imóveis. Em concreto, eleva de 15% para 20% a fração dos encargos a título de renda que pode ser abatida à coleta e de 520 € para 750 € o teto respetivo em unidades monetárias. Sujeita esta possibilidade à existência de, pelo menos, um jovem com idade até 30 anos no seio do agregado familiar. Ora bem, da conjugação da norma que o PjL adita ao art. 78.º-E com o número 7 do art. 78.º, o resultado poderá ser pouco mais do que nada para a maioria das famílias com jovens em casa e situadas nos escalões segundo e seguintes de rendimento.

⁹ As vulnerabilidades económicas da tributação do património, entre as quais as práticas de alteração do VPT, são analisadas em pormenor nas Secções 6.3 a 6.5 de Baleiras, Rui N., Dias, Rui e Almeida, Miguel (2018), *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987*, Lisboa: Conselho das Finanças Públicas, no prelo.

8.6. Projeto de Lei n.º 866/XIII/3.ª

90 Um dos objetivos da medida é evitar distorcer por via fiscal as várias formas de aplicação de poupança, mas ele não é plenamente conseguido com as alterações fiscais preconizadas. A iniciativa estabelece no médio prazo a mesma taxa de tributação autónoma em sede de IRS (14%) para os rendimentos de novos contratos de arrendamento com duração mínima de dois anos e para os rendimentos de capitais e os rendimentos de várias fontes obtidos em território português por indivíduos não-residentes. A fixação da mesma taxa para estas várias categorias de rendimento é justificada pelo proponente com a necessidade de evitar distorcer a afetação de recursos a favor de sectores de bens não-transacionáveis, distorção que ocorreria se a redução da taxa acontecesse apenas para as rendas provenientes de novos contratos de arrendamento. No entanto, deve notar-se que este objetivo não é plenamente concretizado com as alterações fiscais propostas, e por várias razões. Primeira, no caso das aplicações de poupança em ativos imobiliários, a redução de taxa só acontece para os novos contratos de arrendamento (e suas renovações) que se venham a celebrar após a entrada em vigor do diploma. Já no caso dos outros rendimentos visados pela medida, a redução de taxa aplica-se a contratos novos e a contratos vivos no momento da entrada em vigor do diploma. Segunda, os rendimentos obtidos por não-residentes que se pretendem desonerar não se limitam a aplicações de poupança. O espectro previsto no número 4 do art. 71.º do Código do IRS também engloba categorias como rendimentos do trabalho, rendimentos empresariais e profissionais, pensões, capitais e mais-valias (se obtidos por não-residentes). Finalmente, uma vez que a proposta não toca no Código do IRC nem no EBF, instrumentos que também regulam a tributação de quase todas estas categorias de rendimentos, não se garante o fim das distorções fiscais segundo a personalidade jurídica dos contribuintes.

91 A descida faseada da taxa de tributação autónoma apresenta um dilema entre suavizar o impacto orçamental e o risco de reversão a meio do calendário da descida. Presumivelmente, o proponente desenhou a descida da taxa ao longo de nove anos (2019 a 2027, para os contratos com duração entre dois e cinco anos) para dar tempo às finanças públicas para acomodarem a perda de receita fiscal inerente à medida. No entanto, este recorte lembra outra medida, também na esfera da tributação de ativos imobiliários, que foi a extinção gradual do Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT) plasmada na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (vulgo “Lei das Finanças Locais”). Também aqui se previa a descida faseada das taxas, em três anos, até à extinção do IMT no início de 2018. A alteração no enquadramento económico deste imposto, que passou a dar muito mais receita precisamente quando o mercado imobiliário iniciou em 2014 a recuperação que hoje vive com pujança, aliada à resistência das autarquias que mais beneficiavam do IMT, conduziu, primeiro, ao adiamento do início da descida de taxas, e, depois, à reversão da decisão de extinção. Se, porventura, na versão original dessa LFL se tivesse decidido extinguir por completo o IMT no momento da entrada em vigor da lei, este imposto já não existiria hoje. Este exemplo serve para ilustrar o risco de reversão que o calendário faseado proposta no PjL 866 comporta. As circunstâncias económicas e política mudarão com certeza ao longo dos próximos nove anos, e de modo imprevisível hoje, pelo que a vantagem da suavização intertemporal do impacto orçamental deve ser ponderada conta o risco de reversão da medida de política.

8.7. Projeto de Lei n.º 863/XIII/3.ª

92 A ligação entre o AIMI e o acesso à habitação é menos direta do que as ligações nas outras iniciativas entre os instrumentos fiscais desenhados e o objetivo de promover o acesso à habitação. Os instrumentos fiscais visados por esta iniciativa incidem sobre a posse e não sobre o rendimento dos ativos imobiliários. Trata-se de extinguir o Adicional ao IML e de repor em vigor, mas com taxa agravada face à que existiu até 2016, a tributação em sede de Imposto do Selo (IS) sobre a propriedade de imóveis com VPT igual ou superior a um milhão de euros por parte de indivíduo ou sociedade residente em território classificado pelo Ministério das Finanças com “regime fiscal claramente mais favorável” (a antiga verba 28.2 da tabela geral do IS). Formalmente, ou seja, numa perspetiva legal, não está em causa nesta medida a tributação dos rendimentos prediais. No entanto, numa perspetiva económica, há uma relação entre a tributação da posse de ativos imobiliários destinados à habitação e o preço a que a fruição de serviços de habitação pode acontecer, seja na modalidade de habitação própria, seja na modalidade de arrendamento. Recorde-se a relação entre o valor do ativo e a renda anual do mesmo explicada na Subsecção 7.4: $R_i = iV$.

93 A redução na fiscalidade sobre a posse abre espaço para posterior redução de rendas cobradas a inquilinos. Os proprietários que tenham imóveis com finalidade residencial destinados ao segmento do arrendamento ficarão mais recetivos a baixar rendas porque a desoneração do custo de posse só por si eleva a taxa de rentabilidade do investimento imobiliário. Esta subida é o sinal que desencadeia a gama de efeitos diretos e indiretos em vários mercados que o relatório descreveu na Subsecção 7.6 a

propósito da descida na taxa autónoma de tributação em sede de IRS incidente sobre as rendas da habitação. Em síntese, a tradução em rendas mais baixas da maior disposição dos proprietários para arrendar dependerá das condições do mercado e, portanto, da posição negocial das partes. Nos curto e médio prazos (até três, quatro anos, ou seja, enquanto não houver stock novo no mercado da habitação disponibilizado pela promoção imobiliária), a partilha daquele ganho de rentabilidade dependerá das posições negociais da procura e da oferta de habitação existente, que é como quem diz das elasticidades procura-preço direta, oferta-preço direta e procura-rendimento, para além da variação no nível de rendimento da procura. Com o tempo, a promoção imobiliária, atraída pela maior rentabilidade do investimento em habitação, fará o seu trabalho e colocará no mercado espaço adicional de construção nova e edificações reabilitadas (para as modalidades de arrendamento e habitação própria), e esta expansão da oferta levará no longo prazo à redução nas rendas da habitação.

94 Resumindo, o fim do AIMI não fará mal ao objetivo genérico de tornar a habitação mais acessível para as classes média e de menores recursos. Na medida em que o fim do AIMI beneficiará diretamente menos proprietários do que a descida na taxa autónoma de tributação, é de presumir que os impactos nos preços, rendas incluídas, sejam menos potentes do que no caso da descida na taxa de IRS.

95 Certamente por lapso, existe uma gralha na redação do número 5 do art. 2.º do PjL 863. Onde está escrito “28 de setembro” deverá querer escrever-se “28 de dezembro”. A referência temporal refere-se à data de publicação da lei do Orçamento do Estado para 2017.

9. Conclusões e recomendações

96 Este relatório termina destacando os principais resultados da análise economia empreendida, com relevância para a melhoria das iniciativas legislativas em discussão na Assembleia da República. As conclusões assim apresentadas podem também ser interpretadas como sugestões ou recomendações para reforçar a eficácia na concretização das finalidades das iniciativas.

97 A redução da taxa autónoma de tributação do IRS tem potencial para cativar a adesão voluntária de muitos proprietários. A materialidade da medida será tanto maior e, por isso, tanto mais atraente quanto maior for a redução na taxa e menos agressivas forem as condições impostas a essa adesão.

98 A redução na taxa autónoma de tributação das rendas habitacionais em sede de IRS e, com menor potência, a redução na fiscalidade sobre a posse de fogos habitacionais, têm capacidade para induzir a descida no valor das rendas pagas pelos arrendatários. A transformação de capacidade em ganhos efetivos para estes agentes depende do estado do mercado da habitação e da reação da indústria de promoção imobiliária. A primeira condição produzirá resultados mais depressa (até dois, três anos) do que a segunda, mas o impacto da segunda será mais forte. A partilha do alívio fiscal entre senhorios e inquilinos dependerá do poder negocial relativo de uns e outros, e este, em parte, dependerá da manutenção das causas do excesso de procura atualmente existente na generalidade dos mercados imobiliários.

99 A mudança na orientação atual da política monetária na área do euro reforçará a eficácia das medidas fiscais. Taxas de juros mais altas agravarão o custo de oportunidade do investimento em ativos imobiliários e alargarão a magnitude dos impactos fiscais nos preços e nas quantidades transacionadas.

100 Intervenções públicas, tanto a nível nacional como municipal, que agilizem e embarateçam a produção imobiliária reforçarão, em tempo e potência, a partilha do alívio fiscal entre senhorios e inquilinos. Neste sentido, recomenda-se às autoridades da administração central e do poder local a revisão crítica dos procedimentos e das taxas que impendem sobre a celeridade e os custos inerentes à elaboração e aprovação de projetos e aos licenciamentos exigidos em todas as fases do ciclo da promoção imobiliária.

101 Excluir os arrendamentos vivos do acesso ao benefício fiscal induzirá o efeito perverso de precarização dos vínculos existentes e minará a eficácia da maioria das iniciativas legislativas. Recomenda-se, pois, aos proponentes uma nova ponderação do recorte das medidas fiscais que preconizam com esta exclusão.

102 A imposição de prazos de arrendamento mínimos e tetos às rendas brutas gera dois efeitos contrários. Por um lado, reduzem o leque de proprietários interessados em aderir às medidas fiscais, pelo menos enquanto se mantiver a pujança atual nos mercados imobiliários. Por outro, beneficia as famílias que conseguem celebrar contrato com senhorios aderentes.

103 Prazos mínimos obrigatórios muito longos, como 10 e 20 anos nalgumas iniciativas legislativas, têm enorme potencial para desencadear efeitos indesejados sobre a realização, em tempo útil e qualidade, das obras de manutenção e conservação a cargo dos proprietários. Valerá a pena refletir sobre

o dilema entre securitização da posição dos inquilinos e a produção de efeitos perversos que acabem por prejudicar a eficácia das próprias iniciativas.

104 Com exceção da PL 127 e do PjL 863, as demais iniciativas apenas aliviam a carga fiscal no regime geral do IRS. O grau de cumprimento dos objetivos preconizados pelas iniciativas, ou seja, a sua eficácia, poderia ser reforçada se as medidas fiscais fossem desenhadas para também captar a adesão de sujeitos passivos atualmente enquadrados em IRC e no regime simplificado de IRS para a atividade de alojamento local.

105 A base de dados da AT não está preparada para dar execução às seis primeiras iniciativas legislativas listadas na Tabela 1, pág. 2. Recomenda-se que a redação final da(s) iniciativa(s) aprovada(s) não seja fechada sem o contributo da AT que viabilize a operacionalização das medidas fiscais respetivas.

106 A eventual implementação de medidas de redução na taxa de tributação autónoma do IRS não ajudará a combater as práticas de fraude e evasão fiscais. A literatura especializada mostra que o resultado do desagravamento fiscal poderá ser claramente perverso, dependendo do desenho da penalidade em caso de incumprimento fiscal. Porém, reconhece-se que este é um dano lateral, não sendo o combate às fraude e evasão fiscais uma responsabilidade destas iniciativas legislativas.

107 A Secção 8 contém chamds de atenção para aspetos particulares no recorte das medidas em cada uma das iniciativas. Não sendo relevantes para a generalidade das mesmas, não são destacadas nas conclusões do relatório.

108 Termina-se esta secção com as conclusões porventura mais importantes da análise económica empreendida. Podendo as medidas fiscais propostas dar um contributo positivo para combater a precarização e o encarecimento crescentes da fruição de serviços de habitação nas modalidades de habitação própria e arrendamento, o relatório alerta para o facto de o alívio fiscal não ser a ação pública mais eficaz para promover aqueles objetivos. A razão por detrás das preocupações sociais com o acesso à habitação é o profundo desequilíbrio que se tem vindo a acumular nas localizações mais solicitadas de todos os mercados imobiliários, e não apenas na modalidade de arrendamento do segmento residencial. Ora o nível de fiscalidade sobre os rendimentos prediais e o nível de fiscalidade sobre a posse e a transmissão da propriedade imobiliária não se encontram nas principais causas explicativas do enorme excesso de procura. Na ponderação dos instrumentos de política que deverão e poderão ser desenhados para ajudar a reequilibrar os mercados, deverão ter-se em conta os seguintes aspetos:

- Algumas causas do excesso de procura são conjunturais e a sua efemeridade terá que ser tida em conta;
- Os mercados têm fatores de autocorreção que, não sendo isentos de causarem dano no bem-estar de muitos agentes, têm de ser tidos em conta na calibração das medidas de política e na avaliação periódica da necessidade de as manter;
- A natureza dos mercados em questão e a extensão do desequilíbrio que experimentam atualmente inibem a existência de soluções a curto prazo com resultados duradouros. As medidas de política que sejam criadas para ajudar ao reequilíbrio dos mercados têm de ser pacientes e persistentes no tempo. Instabilidade nas medidas de política, sobretudo nas de natureza fiscal, traz ineficácia às próprias medidas, para além do efeito perverso sobre a confiança dos agentes económicos na própria ação pública;
- Finalmente, a natureza dos mercados em questão e do desequilíbrio que conhecem atualmente reclamam um conjunto articulado de intervenções estruturantes dirigidas ao lado da oferta. A descida da carga fiscal pode ajudar, mas não chega. O Estado e os municípios possuem bolsas imobiliárias significativas nos territórios onde o desequilíbrio mais se manifesta e elas podem ser mobilizadas, em parceria com o setor da promoção imobiliária, e com uma visão da regulação ao serviço da eficácia na concretização dos objetivos das políticas públicas, da equidade entre agentes e da eficiência no funcionamento dos mercados.

109 Uma última recomendação: é preciso ter a paciência necessária para saber esperar pelos resultados das medidas de política, sobretudo quanto mais estruturantes elas forem. A superação do profundo desequilíbrio no mercado da habitação levará anos a consumir-se. Não há varinhas mágicas no arsenal de instrumentos de política para o eliminar a curto prazo. Quanto mais integrada e dirigida às causas do problema for a resposta pública, mais eficaz tenderá a ser.



UTAO | UNIDADE TÉCNICA DE APOIO ORÇAMENTAL

AV. DOM CARLOS I, N.º 128 A 132 | 1200-651 LISBOA, PORTUGAL

<http://www.parlamento.pt/sites/COM/XIIIILEG/5COFMA/Paginas/utao.aspx>