

**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**  
**FACULDADE DE DIREITO | ESCOLA DE LISBOA**



**UNIVERSIDADE  
CATÓLICA  
PORTUGUESA**

**Reconstituir o IMT para Promover o Direito à Habitação**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito  
na especialidade de Direito Fiscal  
sob a orientação do Professor Doutor Miguel Correia

**Shiping Shen (N.º 142722107)**

**31 de agosto de 2024**



**UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA**

**FACULDADE DE DIREITO**

**Reconstituir o IMT para Promover o Direito à Habitação**

Shiping Shen

Dissertação de Mestrado em Direito Fiscal

Sob a orientação do Professor Doutor Miguel Correia

Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa | Escola de Lisboa

31 de agosto de 2024

## **Agradecimentos**

Aos meus pais e avó, por tudo.  
Ao meu orientador, o Professor Doutor Miguel Correia,  
por toda a ajuda, disponibilidade e confiança.  
Um especial agradecimento ao meu grande amigo Dr. André Neves,  
pelos conselhos e pela ajuda na revisão do Português,  
com o qual tive o meu primeiro contacto aos 16 anos de idade.  
Por fim, agradeço ao meu grande amigo Dr. Luís Neves,  
pela revisão final do texto.

## **Resumo**

A presente dissertação de Mestrado versa sobre a análise e a reconstituição do IMT, a fim de melhor garantir o direito à habitação em Portugal, tendo em conta a crise que o país atravessa neste domínio.

Concretamente, o objetivo primordial deste trabalho consiste em averiguar a estrutura do IMT, analisar os seus impactos - sobretudo a sua influência no preço do imobiliário - e aferir a relação entre a tributação do IMT e o direito à habitação. Por fim, sugere-se uma reformulação estrutural que visa suprir as falhas da configuração atual do IMT, tendo em vista uma eficaz promoção daquele direito.

Este trabalho é realizado segundo os princípios do *Tax Design*. Não obstante tratar-se um estudo de carácter jurídico, foram ainda consultados estudos económicos e sociais internacionais.

**Palavras-chave: IMT; IMI; Imposto da Sisa; Imposto do Selo; Direito à Habitação; Isenção do IMT; VPT; Habitação Própria; Financiarização da Habitação.**

## *Abstract*

This master's dissertation focuses on analysing and rebuilding the Portuguese Real Estate Transfer Tax (IMT) to safeguard the right to housing in Portugal, given the context of the country's ongoing housing crisis.

The primary objective of this work is to conduct a comprehensive investigation into the structure of IMT, analyse its impacts, especially its influence on housing prices, and assess the relationship between taxation on real estate transfer and the right to housing. Ultimately, it proposes solutions to overcome the flaws of the current IMT structure, aiming to promote the right to housing.

The present dissertation follows the teachings of Tax Design. While primarily rooted in the legal sphere, it also draws insights from international economic and social studies.

**Keywords: IMT; IMI; Real Estate Transfer Tax; Stamp Duty Land Tax; Right to Housing; Exemption of Real Estate Transfer Tax; Property's Taxable Value; Owner-Occupied Housing; Financialization of Housing.**

## Lista de siglas e abreviaturas

ABSD	<i>Additional Buyer's Stamp Duty</i>
art.º	artigo
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
BCE	Banco Central Europeu
BSD	<i>Buyer's Stamp Duty</i>
CDESC	Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
Cfr.	Conforme
CIMI	Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
CIMT	Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
ed.	edição
n.º	número
<i>ifo Institute</i>	<i>Leibniz Institute for Economic Research at University of Munich</i>
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
INE	Instituto Nacional de Estatística de Portugal
IUC	Imposto Único de Circulação
LTT	<i>Land Transfer Tax</i>
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
p.	página
PIDESC	Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais
RETT	<i>Real Estate Transfer Tax</i>
RFALEI	Regime Financeiro das Autarquias Locais
SDLT	<i>Stamp Duty Land Tax</i>
TC	Tribunal Constitucional Português
UE	União Europeia
Vol.	Volume
Vide	Ver
VPT	Valor Patrimonial Tributário

## Índice

<b>Introdução</b> .....	7
a) A natureza do problema .....	7
b) Delimitação positiva e negativa da dissertação .....	8
c) Estrutura da dissertação .....	9
<b>1. Evolução histórica e atual função do IMT em Portugal</b> .....	10
1.1 Evolução histórica do IMT em Portugal .....	10
1.2 Função do IMT em Portugal .....	12
<b>2. As experiências em outros países</b> .....	15
2.1 Na Alemanha .....	15
2.2 Nos Países Baixos .....	15
2.3 Na Inglaterra e Irlanda do Norte .....	16
2.4 Em Singapura.....	17
2.5 No Canadá (com exemplo do Ontário) .....	19
2.6 Síntese reflexiva.....	20
<b>3. Decifração do IMT tendo em conta os elementos do <i>Tax Design</i></b> .....	22
3.1 Apresentação da mecânica do IMT.....	22
3.1.1 Incidência .....	22
3.1.2 Valor tributável .....	23
3.1.3 Taxas .....	24
3.1.4 Isenções.....	24
3.2 Análise segundo os efeitos económicos.....	25
3.3 Eficiência de produção.....	27
3.4 Influência do imposto sobre a transação de imóveis no preço do imobiliário.....	28
3.5 Questões de equidade.....	32
3.5.1 Equidade e capacidade contributiva dos adquirentes.....	32
3.5.2 Equidade e princípio do benefício .....	35
3.5.3 Equidade e direito à habitação .....	37
<b>4. Direito à habitação como um direito fundamental e a sua concretização</b>	40
4.1 Direito à habitação segundo o Direito Internacional .....	40
4.2 Direito à habitação segundo o Direito Constitucional Português .....	45

4.3	Papel essencial da aquisição da habitação própria para a concretização do direito à habitação .....	47
<b>5.</b>	<b>Principais falhas do mecanismo do IMT em vigor relativamente à promoção do direito à habitação .....</b>	<b>50</b>
5.1	Inação relativamente à questão da “financiarização da habitação” .....	50
5.2	Negligência quanto à proteção do direito à habitação dos membros de famílias numerosas.....	53
5.3	Comprometimento da igualdade no acesso à habitação a nível regional .....	54
5.4	Desconexão da taxa relativamente à flutuação do preço do imobiliário .....	55
<b>6.</b>	<b>Proposta de soluções para reestruturar o IMT, de modo a promover o direito à habitação.....</b>	<b>58</b>
6.1	<i>Ratio legis</i> das soluções propostas .....	58
6.2	Sugestão de alteração relativamente à fórmula das tabelas .....	60
6.3	Taxa adicional para adquirentes da segunda habitação .....	62
6.4	A taxa adicional para adquirentes estrangeiros não residentes e pessoas coletivas .....	63
	<b>Conclusão.....</b>	<b>65</b>
	<b>Bibliografia .....</b>	<b>66</b>

## Introdução

### a) A natureza do problema

Nos últimos anos, uma crise na habitação tem assolado a sociedade portuguesa<sup>1</sup>. Segundo os dados do *idealista*, o maior portal imobiliário de Portugal, o preço do imobiliário mais que duplicou desde 2017<sup>2</sup>, enquanto pouco se alterou o nível salarial no país<sup>3</sup>. Os problemas habitacionais tornaram-se um grande foco dos debates públicos, nos quais muitos intervenientes participam, incluindo quase todas as forças políticas.

Uma das soluções frequentemente propostas por partidos políticos, para mitigar o problema, consiste em alterar o IMT<sup>4</sup>. Parece uma solução axiomática, uma vez que, quando o comprador adquire um imóvel, não tem apenas de suportar o seu preço, mas também o valor total do IMT correspondente, que pode atingir cerca de 7,5 % do valor total do imóvel.

Neste contexto, foi aprovado o DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho, que isenta do IMT e do Imposto do Selo a primeira aquisição de imóvel por compradores jovens entre os 18 e 35 anos<sup>5</sup>. Ademais, existem outros partidos que propõem mesmo uma isenção total do IMT para aquisição da habitação própria e permanente<sup>6</sup>.

Entretanto, poucos estudos têm sido realizados em Portugal<sup>7</sup> relativamente aos verdadeiros efeitos do IMT (especificamente, da sua redução ou isenção) face à salvaguarda do direito à habitação, tendo em conta as experiências de outros países.

---

<sup>1</sup> Cfr. comunicação do Governo da República Portuguesa (2024), *Construir Portugal: uma Nova Estratégia para a Habitação*, in <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=construir-portugal-uma-nova-estrategia-para-a-habitacao> (31.05.2024).

<sup>2</sup> Cfr. dados do idealista.pt (2024), *Evolução do preço das casas à venda, Portugal*, in <https://www.idealista.pt/media/relatorios-preco-habitacao> (20.07.2024).

<sup>3</sup> RODRIGUES | LORENÇO | VILARES (2023), p.10.

<sup>4</sup> Por exemplo: programa eleitoral da Aliança Democrática (2024), *Mudança segura: programa eleitoral AD 2024*. p.180. in <https://ad2024.pt/pdf/ad-programa-eleitoral.pdf>. (16.06.2024).

<sup>5</sup> Cfr. art.º 2.º do DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho.

<sup>6</sup> Por exemplo: comunicação do Partido Chega (2024), *Mais Rendimentos para as Famílias e Empresas*, in [https://partidochega.pt/index.php/2024legislativas\\_areas\\_programaeleitoral\\_familiasempresas/](https://partidochega.pt/index.php/2024legislativas_areas_programaeleitoral_familiasempresas/) (15,05.2024).

<sup>7</sup> Por exemplo: ANDRADE (2006), p.13.

A presente dissertação visa analisar, de forma estrutural, o regime do IMT em Portugal e, além disso, oferecer um contributo para uma sua eventual reforma, que, face ao ciclo crescente do preço do imobiliário, não comprima de forma tão intensa o direito à habitação, salvaguardando a igualdade de acesso à habitação para todos os cidadãos.

Para atingir este objetivo, e não obstante ser um estudo jurídico, a presente dissertação tem também em consideração os estudos económicos e sociais internacionais, para além de estudar as experiências de outros países.

#### b) Delimitação positiva e negativa da dissertação

A presente dissertação limita-se a analisar os impactos do IMT em relação à aquisição de habitação própria, com o desiderato de salvaguardar o direito à habitação, sendo que são excluídos do seu âmbito os outros impostos no setor imobiliário, tais como o IMI, o AIMI e o Imposto do Selo.

Ademais, a presente dissertação foca-se na promoção da habitação própria para salvaguardar o direito à habitação, uma vez que a considera como o método mais relevante para assegurar o direito à habitação dos cidadãos em Portugal, sem prejuízo de outros métodos, sobretudo da promoção do acesso à habitação arrendada.

Embora o CIMT preveja um conjunto de situações suscetíveis de tributação, o presente estudo debruça-se apenas sobre o facto tributável mais comum, a compra e venda de imóveis, desconsiderando para efeitos da promoção do direito à habitação as outras situações jurídicas que constam no n.º 2 do art.º 2.º do CIMT.

Para além disso, a presente dissertação circunscreve-se à análise da aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente à habitação, quer seja habitação própria e permanente, quer seja segunda habitação, desconsiderando as outras situações, incluindo a aquisição de prédios rústicos, de outros prédios urbanos e a situação de o adquirente ou entidade controlada ter domicílio fiscal em país, território ou região sujeito a um regime fiscal mais favorável.

Por fim, a proposta de soluções visa sobretudo melhorar a fórmula das taxas para a aquisição do prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente à habitação, em complemento ao DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho, de modo a melhor salvaguardar o direito à habitação dos cidadãos.

### c) Estrutura da dissertação

O primeiro capítulo da presente dissertação destina-se a analisar a evolução histórica do IMT em Portugal, explicando as razões subjacentes à atual legislação, assim como as suas funções.

No segundo capítulo, serão apresentadas as tributações congéneres na Alemanha, nos Países Baixos, na Inglaterra e Irlanda do Norte, em Singapura e no Canadá. Este conjunto de jurisdições foi selecionado com o objetivo de aportar a este estudo uma perspetiva relativamente abrangente da experiência global nesta matéria, tendo-se selecionado jurisdições, tanto da UE como fora dela, que, com base na análise realizada, apresentam regimes evoluídos de tributação. Por fim, será feita uma síntese das diferenças entre as jurisdições referidas *supra*.

No terceiro capítulo, será realizada uma análise sob o prisma do *Tax Design*. Designadamente, serão densificadas a mecânica e a dinâmica do IMT<sup>8</sup>. Ademais, tendo como referência as publicações em outros países, será feita uma breve análise em torno da influência do IMT no preço do imobiliário. Por fim, serão analisadas as questões da equidade.

No quarto capítulo, será apresentado o direito à habitação enquanto direito fundamental, consagrado tanto pelo Direito Internacional quanto pela CRP. Recordamos que, segundo esta última, o Estado tem a responsabilidade de promover o acesso à habitação, própria ou arrendada.

No quinto capítulo, serão analisadas as principais falhas do atual regime do IMT relativamente à promoção do direito à habitação<sup>9</sup>.

Por fim, no último capítulo, serão apresentadas as propostas de solução para mitigar os problemas existentes, no sentido de proteger com maior amplitude o direito à habitação e, em simultâneo, justificar a viabilidade das propostas.

---

<sup>8</sup> Por “mecânica”, este estudo refere-se à estrutura técnica do imposto. Já a “dinâmica” do imposto refere-se ao impacto da sua estrutura técnica no comportamento dos contribuintes, ou seja, aos seus efeitos económicos.

<sup>9</sup> Cfr. art.º 65.º, da CRP, n.º2 (c).

# 1. Evolução histórica e atual função do IMT em Portugal

## 1.1 Evolução histórica do IMT em Portugal

O IMT foi precedido pelo Imposto da Sisa,<sup>10</sup> um imposto antiquíssimo, cuja génese remonta ao início da fundação de Portugal.

De facto, a Sisa como um tributo já tinha começado a ser introduzida em Castela por D. Sancho IV em 1285, tendo a partir dali passado para Portugal<sup>11</sup>. A referência mais antiga à existência das Sisas em Portugal remonta à carta régia datada de 16 de agosto de 1316, na qual D. Dinis aceitou que os *serviços* dos judeus fossem quitados através da arrecadação de Sisas<sup>12</sup>. Cumpre notar que o *serviço* aqui não se trata do imposto, referindo-se antes a um subsídio sujeito às negociações entre o rei e a entidade pagadora<sup>13</sup>.

Aproximadamente duas décadas mais tarde, surgiram os primeiros vestígios da cobrança das Sisas pelos concelhos de Lisboa e do Porto. Em 1336, o concelho de Lisboa optou por pagar Sisas dos vinhos, para satisfazer um *serviço* solicitado por D. Afonso IV<sup>14</sup>. Portanto, é certo que, pelo menos a partir dessa altura, a Sisa já constituía rendimento de el-rei ou dos concelhos.

Porém, na altura a Sisa era um tributo muito abrangente, incidindo não apenas sobre as transmissões onerosas de propriedades imobiliárias, mas também sobre os bens móveis e os chamados “semoventes”. Para além disso, a taxa variava segundo as terras e conforme a naturalidade do comprador e do vendedor<sup>15</sup>.

A Sisa foi definida pela primeira vez enquanto exclusivamente um imposto sobre a transação de imóveis em 1832, o que ocorreu pelo Decreto de 19 de abril de 1832, nos termos do qual “[...] desde o 1.º de janeiro de 1833 se não paga mais Sisa alguma por nenhum título e sobre nenhum contrato, senão de vendas e trocas de bens

---

<sup>10</sup> A sua origem terminológica possivelmente assenta no termo em latim *scire*, termo relacionado com *scindere*, que significa cortar. Cfr. VITERBO | FIÚZA (1993), p.234.

<sup>11</sup> VITERBO | FIÚZA (1993), p.234.

<sup>12</sup> HENRIQUES (2008), p.152.

<sup>13</sup> ROSA (2020), p.115.

<sup>14</sup> ROSA (2020), p.115.

<sup>15</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.13.

de raiz.”<sup>16</sup>. Desde então até hoje, excetuando o período compreendido entre 1841 e 1851, a Sisa (e os impostos sucedâneos da mesma natureza) circunscreveram-se aos bens imóveis<sup>17</sup>.

Contudo, ao longo dos anos, o regime da Sisa sofreu diversas alterações, sendo que as mais significativas foram as seguintes:

- a) A Lei de 30 de junho de 1860 substituiu as Sisas por um tributo denominado por “contribuição de registo por título oneroso”<sup>18</sup>;
- b) A Lei de 31 de agosto de 1869 alargou a incidência da contribuição de registo por título oneroso, para englobar os atos relacionados com a transmissão de benfeitorias em prédios rústicos e urbanos<sup>19</sup>;
- c) A Lei de abril de 1874 sujeitou ao regime da contribuição as transmissões das concessões onerosas feitas pelo Governo para exploração de empresas industriais<sup>20</sup>;
- d) A Lei de 18 de maio de 1880 amplificou novamente a incidência, que passou a abarcar os arrendamentos a longo prazo<sup>21</sup>;
- e) O Decreto n.º 1 de janeiro de 1895 sujeitou o regime da contribuição de registo por título oneroso aos subarrendamentos a longo prazo e aos atos de constituição de sociedade em que os sócios contribuem para o capital social dos bens imóveis<sup>22</sup>;
- f) A Lei de 29 de julho de 1899 introduziu várias alterações relativamente à regulamentação do imposto, tendo também autorizado o Governo a fazer o regulamento adequado à sua implementação<sup>23</sup>. Deste modo, foi publicado o

---

<sup>16</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.14.

<sup>17</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.14.

<sup>18</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.14.

<sup>19</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.15.

<sup>20</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.16.

<sup>21</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.16.

<sup>22</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.17.

<sup>23</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.17.

Regulamento de 23 de dezembro de 1899<sup>24</sup>. Apesar de ter sofrido sucessivas alterações (incluindo a Nova Reforma Tributária de 1929, que reintroduziu o nome de Sisa<sup>25</sup>), este esteve em vigor até 1958;

- g) Em 1958, o Regulamento de 1899 veio a ser substituído pelo Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações, promulgado pelo DL n.º 41 969, de 24 de novembro de 1958<sup>26</sup>;
- h) Por fim, foi publicado o DL n.º 287/2003, que substituiu a denominação “Sisa” por “IMT”<sup>27</sup>.

## 1.2 Função do IMT em Portugal

Neste momento, a principal função do IMT em Portugal é financiar as atividades autárquicas. O IMT tinha deixado de constituir receita dos municípios em virtude da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, mas acabou por se reinstaurar como imposto municipal pela Lei n.º 7-A/2016.

Atualmente, tanto o IMT quanto o IMI são considerados os principais impostos municipais em Portugal<sup>28</sup>. Porém, diferentemente do IMI, as taxas do IMT são fixadas a nível nacional, sendo que os municípios não podem alterá-las.

Apesar de, segundo o RFALEI, os municípios disporem da possibilidade de fazerem a liquidação e a cobrança do IMT<sup>29</sup>, a verdade é que esta possibilidade nunca foi concretizada. Na realidade, compete à AT fazer a liquidação e a cobrança<sup>30</sup>. Tendo sido pago pelo adquirente do imóvel antes da escritura pública de compra e venda, o valor do IMT cobrado é depois transferido para cada autarquia, segundo a localização do imóvel.

---

<sup>24</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.41.

<sup>25</sup> DE MAGALHÃES (1935), p.43.

<sup>26</sup> Cfr. preâmbulo do Código da Sisa do Imposto sobre as Sucessões e Doações, n.º 2, anexo do DL n.º 41 969 de 24 de novembro de 1958.

<sup>27</sup> Cfr. art.º 31.º do DL n.º 287/2003, n.º 3.

<sup>28</sup> Cfr. art.º 14.º do RFALEI, b).

<sup>29</sup> Cfr. art.º 15.º do RFALEI, b).

<sup>30</sup> RIBEIRO (2018), p.45.

No entanto, a Câmara Municipal pode conferir benefícios fiscais de impostos municipais, mediante as normas do regulamento municipal aprovado pela Assembleia Municipal<sup>31</sup>. Esses benefícios fiscais não podem ser concedidos por mais de 5 anos, sem prejuízo de uma renovação com o mesmo limite temporal<sup>32</sup>.

A título de exemplo, em 2023, mediante o projeto aprovado pela Assembleia Municipal, a Câmara Municipal de Vila Real isentou de IMT os adquirentes de imóveis até aos 35 anos que adquiram habitação própria e permanente naquele concelho, até aos 250 mil euros<sup>33</sup>.

Cumprir referir que, em Portugal, as receitas das autarquias locais dividem-se em duas grandes categorias: receitas correntes e receitas de capital, sendo que as primeiras constituíram 87,4% das receitas totais das autarquias em 2022<sup>34</sup>.

Por sua vez, tal como indica a tabela *infra*, as receitas correntes são compostas pelos seguintes elementos: a) receita fiscal (impostos); b) taxas, multas e outras penalidades; c) rendimentos de propriedade; d) transferências correntes; e) vendas de bens e serviços; e f) outras receitas de capital<sup>35</sup>.

Receitas	Montante (milhões de euros)	Peso face à receita total
Impostos	3 891,9	35,8%
Taxas, multas e outras penalidades	447,4	4,1%
Rendimentos de propriedade	291,4	2,7%
Transferências correntes	3 845,9	35,4%
Vendas de bens e serviços	944,1	8,7%
Outras receitas correntes	76,3	0,7%

---

<sup>31</sup> Cfr. art.º 15.º do RFALEI, d) e art.º 16.º do RFALEI, n.º 2.

<sup>32</sup> RIBEIRO (2018), p.48.

<sup>33</sup> Cfr. aviso do Município de Vila Real (2023), Aviso n.º 23334/2023 in [https://www.cm-vilareal.pt/images/municipio/camara/editais\\_avisos/2023/4\\_Alteracao\\_Codigo\\_Regulamentar\\_Apoios.pdf](https://www.cm-vilareal.pt/images/municipio/camara/editais_avisos/2023/4_Alteracao_Codigo_Regulamentar_Apoios.pdf) (04.03.2024).

<sup>34</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.152.

<sup>35</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.152.

Entre as receitas correntes expostas *supra*, as mais preponderantes são a receita fiscal (impostos) e as transferências correntes, que representam, respetivamente, 35,8% e 35,4% da receita total das autarquias.

Embora a receita fiscal seja composta por uma panóplia de impostos diretos (designadamente o IMI, o IMT, o IUC e a Derrama) e por impostos indiretos, o IMI e o IMT são considerados os mais cruciais<sup>36</sup>.

De facto, em 2022, entre todas as receitas das autarquias locais em Portugal, as receitas do IMI e do IMT atingiram respetivamente 13,7%<sup>37</sup> e 15,6%<sup>38</sup> da receita total das autarquias. Este foi um ano histórico, dado que, antes, o IMI tinha sido sempre o imposto municipal que anualmente mais contribuía para a receita das autarquias. Por exemplo, em 2012, as receitas do IMT representavam apenas 31,4% das receitas do IMI<sup>39</sup>. Porém, em 2022 o crescimento drástico do IMT provocou a inversão das posições de relevância do IMI e do IMT para a receita autárquica<sup>40</sup>.

Em termos de valores, em 2022, o IMT registou um acentuado aumento de 26,1%, ao alcançar os 1.695,5 milhões de euros. Este valor constitui um grande contraste face ao valor do IMT cobrado em 2012, que foi de 386 milhões de euros<sup>41</sup>. Desta forma, a receita do IMT mais do que quadruplicou em Portugal em 11 anos.

Diferentemente do aumento súbito do IMT, a receita do IMI tem-se mantido quase inalterada nos últimos anos. A receita do IMT em 2022, que totaliza 1.488, 3 milhões de euros, é quase igual à de 2016<sup>42</sup>

---

<sup>36</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.68.

<sup>37</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.84.

<sup>38</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.92.

<sup>39</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.76.

<sup>40</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.75.

<sup>41</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.75.

<sup>42</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.75.

## 2. As experiências em outros países

### 2.1 Na Alemanha

Antes de 2006, a Alemanha tinha uma taxa uniforme a nível nacional de 3,5% sobre o valor de aquisição do imóvel e, na sua ausência, sobre o valor patrimonial do imóvel<sup>43</sup>. Contudo, nesse ano, o Tribunal Constitucional Alemão decidiu que os Estados (“*Bundesländer*”) podiam alterar, por iniciativa própria, as taxas do *Real Estate Transfer Tax* (RETT)<sup>44</sup>. Desde então, a maioria dos Estados tem subido a taxa. Neste momento, as taxas variam entre 3,5% e 6,5% a nível nacional<sup>45</sup>.

A título de exemplo, a Baviera e a Saxónia continuam a ter uma taxa de 3,5%; Hamburgo subiu para uma taxa de 5,5%; Berlim tem uma taxa de 6%; por fim, Estados como Brandemburgo, Sarre e Turíngia têm uma taxa mais alta: 6,5%<sup>46</sup>.

Neste momento, as taxas referidas *supra* são iguais tanto para a habitação própria e permanente quanto para a segunda habitação. Ou seja, não são previstas taxas mais elevadas para a aquisição da segunda habitação nem qualquer tipo de isenção para a aquisição da habitação própria e permanente.

### 2.2 Nos Países Baixos

Tal como sucede em Portugal, os Países Baixos enfrentam problemas relacionados com a habitação. A fim de lidar com a escassez de habitação, o governo holandês reduziu os custos para aquisição da primeira habitação e, em simultâneo, aumentou a taxa para a aquisição da segunda habitação<sup>47</sup>, que subiu de 8% em 2022 para 10,4% em 2024<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> DOLLS *et alii* (2020), p.6.

<sup>44</sup> DOLLS *et alii* (2020), p.6.

<sup>45</sup> PwC (2023), *Real Estate Transfer Tax (RETT) – An international overview 17 countries at a glance*, p.12. in <https://www.pwc.com/gx/en/financial-services/publications/assets/pwc-real-estate-transfer-tax.pdf> (30.03.2024).

<sup>46</sup> Vide. PwC (2023), *Real Estate Transfer Tax*...., p.12.

<sup>47</sup> KEMEZYTE (2024), *Transfer tax changes in the Netherlands*, in <https://mistermortgage.nl/no-transfer-tax-for-first-time-buyers-2023/> (30.07.2024).

<sup>48</sup> Cfr. relatório da DLA Piper Realworld (2024), *Realworld Law Taxes*, in <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?t=taxes&s=tax-on-acquisitions&c=NL> (30.07.2024).

Neste momento, o imposto sobre a transação de imóveis é aplicado sobre o valor de mercado do imóvel ou sobre o seu valor de aquisição, consoante aquele que for mais elevado, prevendo duas taxas diferentes, uma para a aquisição da habitação própria e permanente (2%) e a outra para a aquisição da segunda habitação (10,4%)<sup>49</sup>.

Ademais, o regime holandês, para além de prever uma taxa substancialmente mais reduzida para a aquisição da habitação própria e permanente, prevê também uma isenção quando se trate de aquisição da primeira habitação por jovens entre os 18 e os 35 anos, desde que o valor do imóvel não seja superior a 510.000,00 euros em 2024<sup>50</sup>. De facto, este valor é atualizado todos os anos, tendo em conta o coeficiente da inflação, sendo que em 2022 o valor era de 440.000,00 euros<sup>51</sup>.

### 2.3 Na Inglaterra e Irlanda do Norte

Aplica-se o imposto sobre a transação de imóveis (“*Stamp Duty Land Tax*” ou “SDLT”) sobre o valor da aquisição do imóvel habitacional, prevendo-se as seguintes taxas diferenciadas sobre os seguintes escalões de valor do imóvel<sup>52 53</sup>:

Valor de aquisição do imóvel habitacional	Taxa do SDLT
Até 250.000,00 libras	0%
Entre 250.001,00 e 925.000,00 libras	5%
Entre 921.001,00 e 1.500.000,00 libras	10%
A parte superior a 1.500.000,00 libras	12%

Ademais, desde 2021 que este regime prevê uma isenção para compradores da primeira habitação, sendo que o valor-limite da isenção foi aumentado de 300.000,00 libras para 425.000,00 libras em setembro de 2022. Ou seja, se um adquirente comprar uma primeira habitação que tem um valor de 500.000,00 libras, este poderá usufruir da

---

<sup>49</sup> Vide. PwC (2023), “*Real Estate Transfer Tax...*” p.16.

<sup>50</sup> Cfr. comunicação da Autoridade Tributária dos Países Baixos (2024), in <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privewoning/overdracht/sbelasting/startersvrijstelling/> (30.06.2024).

<sup>51</sup> Vide. PwC (2023), *Real Estate Transfer Tax...*, p.16.

<sup>52</sup> Por exemplo, se o imóvel custar 1.000.000,00 libras, existe uma taxa de 0% sobre 250.000,00, uma taxa de 5% sobre 705.000,00 e uma outra taxa de 10% sobre o remanescente.

<sup>53</sup> Cfr. comunicação do Governo do Reino Unido (2024) in <https://www.gov.uk/stamp-duty-land-tax/residential-property-rates>, (27.06.2024).

isenção até às 425.000,00 libras, sendo que à parte que exceda este valor (75.000,00 libras) se aplica a taxa do segundo escalão na tabela (5%)<sup>54</sup>.

Para além disso, desde 2021 que os adquirentes não residentes no Reino Unido têm de pagar uma taxa adicional de 2%. Outrossim, a partir de 2016 o adquirente da segunda habitação tem de pagar uma taxa adicional de 3% sobre a taxa do SDLT.

Por fim, salvo os casos excepcionais, desde 2014 que se aplica às pessoas coletivas uma taxa uniforme de 15% se estas adquirirem imóveis habitacionais de valor superior a 500.000,00 libras.

Em suma, para lidar com os problemas associados à habitação, o governo britânico começou, por um lado, por aplicar taxas adicionais às aquisições por não residentes, às aquisições por pessoas coletivas e às aquisições da segunda habitação; e, por outro lado, aumentou os valores-limite para o primeiro escalão da tabela do SDLT e da isenção para os adquirentes da primeira habitação.

#### 2.4 Em Singapura

Nos últimos anos, o governo singapuriano tem aumentado consideravelmente o imposto sobre a transação de imóveis (“*Buyer’s Stamp Duty*” ou “BSD”), que incide sobre o valor da transação de imóvel ou sobre o valor de mercado de imóvel, conforme o que seja mais elevado<sup>55</sup>.

Assim como o SDLT na Inglaterra, o BSD prevê taxas diferenciadas para diferentes escalões de valor do imóvel. Antes de 2018, este imposto tinha taxas até 3% para todos os tipos de imóveis. A partir de 20 de fevereiro de 2018, tinha aumentado a taxa do último escalão de 3% para 4%, sendo que esta foi aumentada novamente em 2023 para 6%.

Conforme a tabela *infra*, as taxas do imposto variam entre 1% e 6% neste momento<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Vide. Cfr. comunicação do Governo do Reino Unido (2024).

<sup>55</sup> Cfr. comunicação da *Inland Revenue Authority of Singapore* (2024), *Buyer's Stamp Duty (BSD)*, in [https://www.iras.gov.sg/taxes/stamp-duty/for-property/buying-or-acquiring-property/buyer's-stamp-duty-\(bsd\)](https://www.iras.gov.sg/taxes/stamp-duty/for-property/buying-or-acquiring-property/buyer's-stamp-duty-(bsd)) (09.06.2024).

<sup>56</sup> Vide. Cfr. comunicação da *Inland Revenue Authority of Singapore* (2024), *Buyer's Stamp Duty*....

Valor de aquisição ou valor de mercado	Taxas do BSD para imóveis residenciais
Os primeiros 180.000,00 dólares singapurianos	1%
Os próximos 180.000,00 dólares singapurianos	2%
Os próximos 640.000,00 dólares singapurianos	3%
Os próximos 500.000,00 dólares singapurianos	4%
Os próximos 1.500.000,00 dólares singapurianos	5%
O valor remanescente	6%

Para além disso, em dezembro de 2021, foi criado o regime de BSD adicional (“ABSD”), ao abrigo do qual se aplicam taxas diferenciadas adicionais sobre o valor de aquisição ou o valor de mercado de imóvel residencial. De frisar que estas taxas foram aumentadas em abril de 2023<sup>57</sup>. Neste momento, as taxas do ABSD são aplicadas aos seguintes casos:

Tipo de comprador	Taxas do ABSD
Aquisição da primeira habitação por cidadão singapuriano	Não é aplicável
Aquisição da segunda habitação por cidadão singapuriano	20%
A partir da aquisição da terceira habitação por cidadão singapuriano (ou seja, terceira, quarta, quinta, etc)	30%
Aquisição da primeira habitação por residente permanente em Singapura	5%
Aquisição da segunda habitação por residente permanente em Singapura	30%
A partir da aquisição da terceira habitação por residente permanente em Singapura (ou seja, terceira, quarta, quinta, etc.)	35%
Aquisição de imóvel residencial em qualquer tipo de situação por estrangeiro	60%
Aquisição de imóvel residencial em qualquer tipo de situação por pessoa coletiva	65%

<sup>57</sup> Cfr. comunicação da *Inland Revenue Authority of Singapore* (2024), *Additional Buyer's Stamp Duty (ABSD)*, in [https://www.iras.gov.sg/taxes/stamp-duty/for-property/buying-or-acquiring-property/additional-buyer's-stamp-duty-\(absd\)](https://www.iras.gov.sg/taxes/stamp-duty/for-property/buying-or-acquiring-property/additional-buyer's-stamp-duty-(absd)) (09.06.2024).

Em conclusão, para lidar com a subida do preço do imobiliário, o governo singapuriano aumentou os impostos sobre a transação de imóveis e, em particular, subiu exponencialmente o ABSD para a aquisição de imóveis residenciais que não da primeira habitação, para os estrangeiros e para as pessoas coletivas.

## 2.5 No Canadá (com exemplo do Ontário)

O Canadá é uma federação composta por 10 províncias e 3 territórios com realidades distintas, sendo que cada província tem o seu regime próprio relativamente ao imposto sobre a transação de imóveis (“*Land Transfer Tax*” ou “LTT”). Neste momento, todos os distritos, exceto *Alberta* e *Saskatchewan*, preveem o imposto sobre a transação de imóveis<sup>58</sup>.

A título de exemplo, no Ontário, a província mais populosa do Canadá, o LTT incide sobre o preço de aquisição de imóvel. À semelhança do regime inglês e do singapuriano, existem taxas diferenciadas sobre escalões diferentes do preço de aquisição, conforme se pode ver na seguinte tabela<sup>59</sup>:

Valor de aquisição de imóvel	Taxa do LTT
Os primeiros 55.000,00 dólares canadianos	0,5%
Entre 55.001,00 e 250.000,00 dólares canadianos	1%
Entre 250.001,00 e 400.000,00 dólares canadianos	1,5%
Parte superior a 400.000,00 dólares canadianos	2%

Ademais, existe uma redução fiscal para o adquirente da primeira habitação, sendo que só é qualificado como adquirente da primeira habitação quem não tem outra habitação em nenhum local do globo<sup>60</sup>.

Em 2023, o governo canadiano implementou, a nível nacional, a Lei sobre a Proibição de Aquisição de Bens Imóveis Residenciais por não Canadianos. Este diploma previu uma proibição quase total, durante 2 anos, relativamente à aquisição de imóveis habitacionais tanto por parte de cidadãos não canadianos que não sejam

---

<sup>58</sup> Cfr. artigo no [nesto.ca](https://www.nesto.ca) (2024), *Land Transfer Tax Calculator for Canadian Provinces*, in <https://www.nesto.ca/calculators/land-transfer-tax/> (27.05.2024).

<sup>59</sup> Cfr. comunicação do Governo do Ontário (2024), *Calculating Land Transfer Tax*, in <https://www.ontario.ca/document/land-transfer-tax/calculating-land-transfer-tax> (27.05.2024).

<sup>60</sup> Vide. Cfr, comunicação do Governo do Ontário (2024), *Calculating Land Transfer Tax...*

residentes permanentes do país, quanto pelas sociedades constituídas fora do Canadá ou controladas por pessoas singulares que não sejam residentes permanentes no Canadá e por sociedades estrangeiras<sup>61</sup>, sendo que, neste ano, o seu período de vigência foi renovado pelo período de mais dois anos, tendo agora o seu término previsto em 2027<sup>62</sup>.

## 2.6 Síntese reflexiva

A fim de agilizar a comparação entre os regimes de IMT analisados, resumem-se as suas principais diferenças na tabela *infra*:

País	Taxa do IMT	Alguma forma de isenção do IMT sobre a aquisição da primeira habitação	Taxas mais elevadas sobre a aquisição da habitação para fins não habitacionais
Alemanha	3,5% - 6,5%	Não	Não
Países Baixos	2% ou 10,4%	Sim, para os jovens até 35 anos que adquirirem imóvel com valor até 400.000,00 euros	Sim, existe a taxa mais elevada (10,4%) para a segunda habitação.
Inglaterra e Irlanda do Norte	0% – 12%	Sim	Sim, existem as taxas adicionais para a aquisição da segunda habitação, por investidor estrangeiro e pelas pessoas coletivas.
Singapura	1% – 6%	Não	Sim, igual ao regime inglês.
Canadá (Ontário)	0,1% – 2%	Sim	Existe uma proibição quase total relativamente à aquisição dos imóveis habitacionais por

<sup>61</sup> Cfr. art.º 2.º do *Prohibition on the Purchase of Residential Property by Non-Canadians Act* (2022), in <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/P-25.2/page-1.html> (27.05.2024).

<sup>62</sup> Cfr. comunicação do Governo Federal do Canadá (2024), *Government announces two-year extension to ban on foreign ownership of Canadian housing*, in <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/02/government-announces-two-year-extension-to-ban-on-foreign-ownership-of-canadian-housing.html>, (27.05.2024).

			estrangeiros que não sejam residentes permanentes do Canadá.
--	--	--	--

Em suma, a maioria dos países examinados previu alguma forma de isenção ou redução do IMT para a aquisição da primeira habitação, com exceção da Alemanha e da Singapura. Nota-se, porém, que os povos destes dois países têm a tradição de satisfazer o direito à habitação através de imóveis arrendados, sendo que na Alemanha mais de metade da população (53,5%) mora em imóveis arrendados<sup>63</sup> e em Singapura 78,7% da população mora em habitações arrendadas com o apoio do Estado<sup>64</sup>.

Para além disso, a fim de conter a subida do preço do imobiliário, a maioria dos países expostos *supra* tem aumentado as taxas do imposto em particular para adquirentes da segunda habitação, adquirentes não residentes e pessoas coletivas.

Os casos excecionais tratam-se da Alemanha e do Ontário, que aumentaram as taxas para todos os tipos de transações, sendo que o Ontário foi mais além, no sentido de ter implementado uma proibição quase completa relativamente à aquisição de imóveis por estrangeiros que não sejam residentes permanentes.

A este ponto, compreendida a génese e evolução histórica do IMT em Portugal, o seu papel e relevo nas finanças das autarquias locais, e o contexto global deste tipo de tributação, impõe-se agora escarpelizar a estrutura técnica do IMT nacional e tentar avaliar o seu impacto no funcionamento do mercado imobiliário português.

---

<sup>63</sup> Cfr. dados do Instituto Federal de Estatística Alemão (*Statistisches Bundesamt*) (2023), *Germany has the highest proportion of rental tenants in the EU*, in <https://www.destatis.de/Europa/EN/Topic/Population-Labour-Social-Issues/Social-issues-living-conditions/RentedAccommodation.html> (10.08.2024).

<sup>64</sup> Cfr. relatório do *Singapore Department of Statistics* (2021), *Population Trends 2021*, p. 20, in <https://www.singstat.gov.sg/-/media/files/publications/population/population2021.pdf> (10.08.2024).

### **3. Decifração do IMT tendo em conta os elementos do *Tax Design***

#### 3.1 Apresentação da mecânica do IMT

##### 3.1.1 Incidência

Tendo entrado em vigor no dia 1 de janeiro de 2004 para substituir o imposto da Sisa, o IMT é um tributo pago pelo adquirente quando são realizadas transmissões onerosas de imóveis. Cumpre notar que o conceito de “transmissão onerosa” tem a sua definição específica para efeitos do IMT, que é diferente da definição existente no Direito Civil<sup>65</sup>.

Destaca-se a irrelevância do título translativo. No fundo, trata-se da prevalência da vertente económica ou material da transmissão sobre a validade formal e o objeto da transferência dos bens imóveis<sup>66</sup>.

Nesta senda, para além da transferência do direito de propriedade ou de outros direitos reais menores, constituem igualmente transmissões onerosas de bens imóveis e, portanto, integram-se também no âmbito da incidência objetiva do IMT as seguintes situações (entre outras):

- a) O contrato-promessa de compra e venda, quando estiverem reunidos os pressupostos previstos na lei<sup>67</sup>, com a exceção da promessa e da aquisição de habitação para residência própria e permanente<sup>68</sup>;
- b) O caso da locação-venda em que é celebrado um contrato de locação com os termos e condições em que o bem imóvel em causa se tornará propriedade do inquilino depois de ter este pago todas as rendas acordadas<sup>69</sup>;
- c) O arrendamento ou subarrendamento a longo prazo cujo prazo dure mais de 30 anos<sup>70</sup>;

---

<sup>65</sup> PIRES (2015), p.315.

<sup>66</sup> PIRES (2015), p.310.

<sup>67</sup> PIRES (2015), p.356.

<sup>68</sup> PIRES (2015), p.361.

<sup>69</sup> PIRES (2015), p.257.

<sup>70</sup> PIRES (2015), p.267.

- d) As aquisições de participações sociais que resultem na situação em que um sócio ou dois sócios casados (incluindo unidos de facto) passam a deter mais de 75% do capital social da sociedade cujo valor ativo resulte em mais de 50% dos imóveis situados em Portugal, desde que estes imóveis não se destinem diretamente ao desenvolvimento de atividades agrícola, industrial ou comercial<sup>71</sup>;
- e) A procuração irrevogável através da qual são conferidos poderes ao procurador para alienar bens imóveis ou participações sociais da sociedade referida no ponto d)<sup>72</sup>.

Em suma, o que releva para a incidência real do IMT não é especificamente a celebração de um contrato de compra e venda, mas sim de qualquer negócio jurídico que confira posse segura e pacífica do imóvel<sup>73</sup>.

### 3.1.2 Valor tributável

Como regra geral, consoante o que seja mais elevado, o IMT incide sobre o valor do contrato ou sobre o valor patrimonial tributável do imóvel (“VPT”), que é determinado segundo as regras postuladas no CIMI. Porém, cumpre sublinhar que normalmente o valor do contrato é superior ao valor patrimonial tributável<sup>74</sup>.

O CIMI prevê duas fórmulas de cálculo do VPT, sendo uma delas para determinar o VPT dos prédios rústicos e a outra para apurar o VPT dos prédios urbanos. No que concerne aos prédios urbanos, o apuramento do VPT tem em consideração diversos critérios, designadamente a área, o preço de construção por metro quadrado, a localização, a finalidade, a idade do imóvel, a funcionalidade, a comodidade e o aproveitamento<sup>75</sup>.

Para além da regra geral, existem ainda as regras da fixação do valor tributário para outras situações jurídicas, incluindo a alienação de partes indivisas e quinhões

---

<sup>71</sup> PIRES (2015), p.276.

<sup>72</sup> PIRES (2015), p.311.

<sup>73</sup> SANCHES (2007), p.439.

<sup>74</sup> SANCHES (2007), p.441.

<sup>75</sup> SANCHES (2007), p.441.

hereditários, a transmissão da nua propriedade, as permutas dos bens imóveis, o arrendamento a longo prazo, etc. Porém, na realidade, estas regras não se aplicam tanto quanto a regra geral referida *supra*.

Em suma, apesar de o CIMT conter um conjunto de regras particulares para a fixação do preço tributável em situações jurídicas específicas, na prática a regra geral é mais aplicada, ou seja, na maioria dos casos, o IMT incide sobre o valor do contrato ou sobre o VPT. Ademais, como normalmente o VPT é inferior ao valor do contrato, o que geralmente releva para a determinação do valor tributável é o valor do contrato, ou seja, o preço da aquisição do bem imóvel<sup>76</sup>.

### 3.1.3 Taxas

Existem, sobretudo, quatro hipóteses quanto às taxas<sup>77</sup>:

- a) Aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria permanente (doravante, “habitação permanente”);
- b) Aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação, não abrangida pela alínea anterior (doravante, “segunda habitação”);
- c) Aquisição de prédio rústicos;
- d) Aquisição de outros prédios urbanos e outras aquisições onerosas.

As duas últimas, além de representarem um número relativamente pequeno de transações, possuem uma estrutura técnica mais simples, tendo, respetivamente, um *flat tax* de 5% e 6,5%. Por sua vez, as duas primeiras situações, bem mais frequentes na realidade, possuem uma tabela semelhante, composta por sete escalões, que prevê taxas progressivas que oscilam entre 1% e 8%.

### 3.1.4 Isenções

---

<sup>76</sup> SANCHES (2007), p.417.

<sup>77</sup> Cfr. art.º 17.º do CIMT.

No segundo capítulo do CIMT, prevê-se uma série de isenções<sup>78</sup>, que na sua maioria são semelhantes às isenções do IMI. No entanto, existe uma isenção que é mais relevante para salvaguardar o direito à habitação, que é a isenção para a habitação própria e permanente, prevista no art.º 9.º.

Segundo esta isenção, desde que cumpridos os seus requisitos, o comprador de uma habitação própria e permanente pode beneficiar de uma isenção do primeiro escalão da tabela acima referida, isto é, uma taxa de 1% relativamente à parte do valor do imóvel até aos 101.917,00 euros<sup>79</sup>.

### 3.2 Análise segundo os efeitos económicos

Segundo os princípios do *Tax Design*, um imposto gera sempre dois efeitos a nível económico: o efeito rendimento e o efeito substituição<sup>80</sup>.

Por um lado, a tributação gera o efeito rendimento, dado que, ao pagar um imposto, o contribuinte terá inevitavelmente menos rendimento disponível. Ora, quanto mais imposto pagar, menos rendimento o contribuinte terá.

Por outro lado, a tributação pode fazer com que o contribuinte substitua uma atividade por outra que não esteja sujeita a tributação (ou que esteja sujeita em menor medida). Ora, quanto mais o imposto provoca o efeito substituição, mais distorção de mercado causa. Nesta senda, gera-se também uma carga excedentária e ineficiências que importa reduzir<sup>81</sup>.

Ademais, o grau do efeito substituição é determinado pela elasticidade da oferta e da procura das atividades económicas. Quanto mais elástica for a relação entre a oferta e a procura, maior será o efeito substituição produzido pelo imposto. Deste modo, o imposto é menos eficiente, dado que é mais fácil que o contribuinte procure subtrair-se

---

<sup>78</sup> Cfr. art.º 6.º do CIMT.

<sup>79</sup> Cfr. art.º 257.º do Orçamento do Estado para 2024 e art.º 17.º do CIMT.

<sup>80</sup> CORREIA, Miguel, 2022/2023, *Princípios Fundamentais do Tax Design/ Disciplina de Tax Design*, apontamentos, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

<sup>81</sup> Vide. CORREIA, Miguel, 2022/2023, *Princípios Fundamentais de Tax Design*....

à tributação ao substituir a atividade tributada por uma atividade não tributada (ou menos tributada).

Do ponto de vista económico, um imposto eficiente é aquele que incide sobre as atividades económicas que tenham uma relação mais inelástica entre procura e oferta, minimizando-se assim o efeito substituição e a concomitante distorção de mercado.

À primeira vista, o IMT aparentaria configurar-se como um imposto relativamente eficiente de acordo com os padrões referidos *supra*, tendo em conta que uma grande parte das pessoas satisfaz o seu direito à habitação (consagrado no art.º 65.º da CRP), através da aquisição de um imóvel.

Contudo, o grau de elasticidade da relação entre a procura e a oferta do imóvel pode variar, dependendo da finalidade dos imóveis e do tipo de adquirentes. Por exemplo, o imóvel residencial é tendencialmente mais inelástico do que o imóvel comercial.

Além disso, entre os adquirentes dos imóveis residenciais, os adquirentes para fins de habitação própria e permanente podem ser mais inelásticos do que aqueles que adquirem imóveis apenas para férias ou para fins de investimento. Nestes últimos casos, é mais provável que os potenciais adquirentes de imóveis procurem outras alternativas para satisfazerem as suas necessidades, visto que não é tão urgente nem indispensável adquirir habitações para efeitos de investimento ou para passar férias como é para efeitos de habitação.

Por conseguinte, quando olhamos para a tributação da transmissão onerosa de imóveis, devemos distinguir as finalidades da aquisição e os tipos de adquirentes, a fim de atender às elasticidades da oferta e da procura para as diferentes transações.

Por outro lado, o IMT possui ainda outras vantagens, como, por exemplo, a facilidade de identificação e de avaliação da incidência objetiva, dado que, ao contrário dos bens móveis<sup>82</sup>, os bens imóveis, devido à sua imobilidade, são dificilmente ocultáveis.

---

<sup>82</sup> ADAM *et alii* (2011), p.403.

### 3.3 Eficiência de produção

Contudo, importa mencionar que em termos da eficiência de produção, o IMT, sendo um imposto de transação, não é o ideal, dado que a tributação sobre a transação, ao desencorajar trocas mutuamente vantajosas, implicará uma redução no bem-estar social.

Ora, a otimização do bem-estar atinge-se quando os bens estão alocados aos agentes económicos que lhe atribuem maior valor em termos de utilidade. Porém, a tributação sobre as transações afetará o processo de alocação referido *supra*. Ou seja, devido aos encargos adicionais da tributação, os ativos poderão não ser alocados aos agentes económicos que melhor aproveitem os bens. Deste modo, a eficiência de produção será distorcida<sup>83</sup>.

O valor do bem referido *supra* é determinado por um conjunto de benefícios que resultam da posse dos bens. Do ponto de vista da eficiência de produção, seria mais desejável tributar os benefícios derivados dos bens do que as transações, uma vez que, conforme exposto acima, a tributação sobre a transação poderá fazer com que os bens acabem por não ser adquiridos pelos agentes económicos que os consigam aproveitar da forma mais eficiente, não se maximizando, deste modo, os seus potenciais benefícios<sup>84</sup>.

Em termos de economia, parece não existir fundamento válido para tributar um bem imóvel que possa ser transmitido a título oneroso com frequência (ou seja, não é um bem para consumo final). Ademais, a tributação sobre a compra e venda do imóvel poderá desincentivar a transmissão de imóveis, provocando assim a ineficiência (*deadweight loss*) de alguns imóveis em termos de utilidade<sup>85</sup>, tal como já referido.

Diferentemente do IVA, no qual só o consumidor final suporta o encargo fiscal, graças à operação do mecanismo da dedução do imposto suportado a montante pelos sujeitos passivos, num imposto que incida indiscriminadamente sobre todas as transações envolvendo um certo ativo sem previsão de qualquer mecanismo de dedução

---

<sup>83</sup> ADAM *et alii* (2011), p.151.

<sup>84</sup> ADAM *et alii* (2011), p.151.

<sup>85</sup> SANCHES (2007), p.438.

do imposto previamente suportado, como sucede com o IMT, a transação provoca sempre a tributação, independente do número de vezes que o bem seja transmitido. Ou seja, a tributação acumula-se em forma de cascata. Assim, as pessoas podem ser levadas a mudar de casa menos vezes, dado que, cada vez que compram uma casa nova, terão de pagar IMT<sup>86</sup>.

Por exemplo, um casal de terceira idade que more numa habitação de grandes dimensões situada no centro da cidade e queira mudar para uma habitação menor numa zona mais periférica, pode abster-se de fazer esta mudança para evitar pagar o IMT. Tal como um agregado familiar com vários filhos que resida numa habitação pequena e queira mudar para uma casa maior, poderá evitar fazê-lo devido ao IMT.

Segundo uma investigação feita por académicos da Faculdade de Economia da Universidade de Toronto, nesta cidade, o LTT, cuja taxa é de 1,1%, provocou uma diminuição de 15% no número de compra e venda de moradias<sup>87</sup>, tendo causado, para além de uma diminuição ligeira do preço do imobiliário, uma perda relativamente ao bem-estar. Em cada 8,00 dólares canadianos arrecadados ao abrigo do LTT, perdeu-se aproximadamente 1,00 dólar canadiano em termos de bem-estar<sup>88</sup>.

Contudo, apesar das desvantagens, existem opiniões no sentido de que um imposto sobre as transações pode refrear as atividades especulativas<sup>89</sup>. Ora, embora ainda não haja consenso relativamente a este argumento, este ponto merece a nossa atenção, sendo que será analisado adiante, na parte respeitante à influência do IMT no preço do imobiliário.

### 3.4 Influência do imposto sobre a transação de imóveis no preço do imobiliário

No que diz respeito à influência do IMT no preço do imobiliário, não existem muitos estudos a nível internacional, muito menos a nível doméstico. Porém, entre a pouca literatura que aborda este tema, encontra-se uma dissertação, publicada em 2020,

---

<sup>86</sup> SANCHES (2007), p.441.

<sup>87</sup> O objeto desta investigação circunscreveu-se apenas a moradias “*single-family house*”.

<sup>88</sup> DACHIS | DURANT | TURNER (2011), p. 25.

<sup>89</sup> ADAM *et alii* (2011), p.152.

relativamente à experiência do mercado imobiliário alemão, elaborada pelos investigadores do *ifo Institute*<sup>90</sup>.

Como referido no subcapítulo 2.1, em 2006, o Tribunal Constitucional Alemão decidiu que os Estados podiam estabelecer a taxa do RETT autonomamente. Desde então, quase todos os Estados aumentaram a taxa deste imposto, sendo que muitos deles já o fizeram várias vezes<sup>91</sup>.

Os investigadores do *ifo Institute* conduziram uma pesquisa completa com base nas informações recolhidas em 140 fontes diferentes, tendo abrangido mais de 17 milhões de imóveis colocados à venda entre 2005 e 2019 na Alemanha.

A pesquisa foi realizada em função do tipo de imóveis, categorizados, respetivamente, como apartamentos, moradias (“*single-family houses*”) e prédios residenciais<sup>92</sup>. De resto, os investigadores criaram uma outra base de dados, para distinguirem os imóveis segundo as regiões onde estes se localizam.

Os resultados desta pesquisa demonstram que o aumento do RETT tem um efeito negativo relativamente ao preço do imóvel, especialmente para os apartamentos<sup>93</sup> e nas zonas que pertencem ao mercado em crescimento<sup>94</sup>.

Segundo a pesquisa já referida, nos casos dos apartamentos e dos prédios residenciais, 1% de aumento da taxa do RETT contribui para uma diminuição de 4% do preço dos imóveis, sendo que, nos casos das moradias, 1% de aumento da taxa do RETT contribui para 2% de diminuição do preço do imóvel<sup>95</sup>.

Relativamente à análise segundo as zonas dos imóveis, num mercado imobiliário em crescimento, onde os vendedores de imóveis têm mais poder de negociação, 1% de aumento da taxa do RETT contribui para 3% de diminuição do preço do imóvel<sup>96</sup>. Porém, em mercados imobiliários em recessão, onde os vendedores de

---

<sup>90</sup> DOLLS *et alii* (2020).

<sup>91</sup> DOLLS *et alii* (2020), p.6.

<sup>92</sup> DOLLS *et alii* (2020), p.18.

<sup>93</sup> DOLLS *et alii* (2020), p.18.

<sup>94</sup> DOLLS *et alii* (2020), p.20.

<sup>95</sup> DOLLS *et alii* (2020), p.16.

<sup>96</sup> DOLLS *et alii* (2020), p.3.

imóveis têm menos poder de negociação, o aumento da taxa causou um impacto insignificativo<sup>97</sup>. Dito de outra forma, o imposto só é totalmente repercutido pelos vendedores nos mercados imobiliários em crescimento, onde eles têm maior poder de negociação. Contudo, o estudo não ofereceu explicação relativamente à proporcionalidade inversa entre o poder de negociação dos vendedores e a flutuação do preço do imobiliário em mercados imobiliários em crescimento.

Porventura, a lógica subjacente é que num mercado imobiliário em crescimento é mais frequente haver especulações. Por conseguinte, o preço do imobiliário é mais especulado, sendo muito superior ao preço de construção do imóvel. Nestes termos, é mais sensível ao aumento do RETT.

Em termos gerais, a pesquisa do *ifo Institute* comprova que o aumento da taxa do imposto sobre a transação dos imóveis conduz à redução do preço do imobiliário, especialmente no que diz respeito aos apartamentos e nos mercados imobiliários em crescimento.

Segundo a outra pesquisa atrás referida realizada pelos investigadores da Universidade de Toronto em relação a 139.266 moradias (“*single family home*”) em Toronto<sup>98</sup>, a aplicação do LTT resultou numa redução dos preços das moradias. Porém, a redução do preço do imobiliário é aproximadamente igual ao valor do LTT cobrado, equivalente a 1,1% do preço de imóvel<sup>99</sup>.

Deste modo, parece haver alguma discrepância entre os resultados da pesquisa do *ifo Institute* e da pesquisa da Universidade de Toronto, dado que no primeiro caso a descida é mais acentuada, sendo que o valor imobiliário diminuído ultrapassou claramente o valor do imposto.

Não obstante, cumpre notar que o alvo da investigação efetuada pela Universidade de Toronto foram as moradias, tendo sido excluídos da sua base de dados outros tipos de imóveis, designadamente os apartamentos.

---

<sup>97</sup> DOLLS *et alii* (2020) p.20

<sup>98</sup> DACHIS | DURANTON | TURNER (2011) p.8.

<sup>99</sup> DACHIS | DURANTON | TURNER (2011) p.18.

De facto, mesmo de acordo com a pesquisa do *ifo Institute*, relativamente às moradias o aumento da taxa do RETT não provoca uma descida do preço do imobiliário tão acentuada quanto a descida provocada no preço dos apartamentos, visto que, tendencialmente, as moradias são detidas durante mais tempo pelos proprietários, para além de serem mais dificilmente transacionáveis<sup>100</sup>.

Ora, é expectável que, se o objeto da investigação da Universidade de Toronto abrangesse também os apartamentos e os prédios residenciais, a sua conclusão se aproximasse mais da do *ifo Institute*, tendo em conta que os apartamentos são mais sensíveis ao imposto sobre a transação, devido à maior frequência com que estes são transacionados<sup>101</sup>.

De facto, um imposto sobre a transação pode provocar a desvalorização dos bens em causa, independentemente de serem bens móveis ou imóveis, desde que os bens possam ser vendidos por mais do que uma vez, isto é, que não sejam para consumo final<sup>102</sup>.

Deste modo, conclui-se que a aplicação (ou o aumento) do imposto sobre a transação dos imóveis provocará a descida do preço do imobiliário, sendo que a descida poderá ser mais conspícua no caso dos imóveis que sejam transacionados com mais frequência (como os apartamentos).

Na mesma linha de raciocínio, a redução do imposto sobre a transação dos imóveis pode provocar o fenómeno de capitalização do imposto<sup>103</sup>. Ou seja, enquanto se reduz o referido imposto, aumenta-se o preço do imobiliário, particularmente nos apartamentos. E quanto mais acentuada for a descida da taxa, maior poderá ser a subida

---

<sup>100</sup> DOLLS *et alii* (2020) p.17.

<sup>101</sup> DOLLS *et alii* (2020) p.17.

<sup>102</sup> ADAM *et alii* (2011) p.152. A título de exemplo, o *Tobin Tax*, cobrado na conversão de moedas, foi desenhado na década 70 do século passado precisamente para deter especulações no mercado cambial. Nos últimos anos, sobretudo depois da crise financeira de 2008, têm sido gerados mais apelos à criação de impostos semelhantes ao *Tobin Tax* para a transação de instrumentos financeiros. Em consequência disso, surgiu a proposta para o imposto sobre as transações financeiras por parte da Comissão Europeia. Cf. definição da *Britannica Money*, o *Tobin Tax*, in <https://www.britannica.com/money/Tobin-tax> (30.07.2024); e Comunicação da Comissão Europeia, in [https://taxation-customs.ec.europa.eu/financial-transaction-tax\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/financial-transaction-tax_en) (05.07.2024).

<sup>103</sup> Vide. CORREIA, Miguel, 2022/2023, *Princípios Fundamentais do Tax Desgin....*

do preço do imobiliário espoletada. Nesta senda, parece que a abolição total do imposto sobre a transação dos imóveis é pouco desejável, tendo em particular consideração a crise na habitação que o país está a atravessar, provocada sobretudo pelo aumento drástico do preço do imobiliário nos últimos anos.

### 3.5 Questões de equidade

#### 3.5.1 Equidade e capacidade contributiva dos adquirentes

O princípio da capacidade contributiva é um dos princípios fundamentais do Direito Fiscal moderno. A capacidade contributiva é consensualmente considerada como o critério adequado para fundamentar a incidência e o *quantum* dos impostos<sup>104</sup>. Este princípio implica que o imposto deve ser cobrado segundo a capacidade económica que cada contribuinte demonstra ter. Enquanto o contribuinte possuidor de uma maior capacidade económica deve suportar uma carga fiscal maior, o contribuinte com menos capacidade deve suportar uma carga fiscal menor<sup>105</sup>.

Na génese da teorização do princípio da capacidade contributiva, a categoria dos impostos sobre o património - à qual o imposto sobre a transação de imóveis pertence - chamou logo a atenção da academia da ciência financeira<sup>106</sup>. Assim como a tributação do rendimento, a tributação do património é vista como um meio adequado de distribuição da riqueza, tendo em conta o consenso gerado relativamente à sua legitimidade e conveniência<sup>107</sup>.

Porém, nos últimos anos, tem havido um crescente debate relativamente à posição enunciada *supra*, sendo que a doutrina se encontra altamente dividida no que respeita à compatibilidade entre a tributação do património e o princípio da capacidade contributiva<sup>108</sup>.

---

<sup>104</sup> VASQUES (2005), p.1.

<sup>105</sup> VASQUES (2005), p.2.

<sup>106</sup> VASQUES (2005), p.16.

<sup>107</sup> VASQUES (2005), p.16.

<sup>108</sup> VASQUES (2005), p.16.

Tradicionalmente, existem vários argumentos que justificam a tributação do património, como a teoria do fundo de reserva, a teoria de uma capacidade contributiva especial e o argumento de progressividade<sup>109</sup>.

Em moldes breves, a teoria do fundo de reserva sustenta que a tributação do património pode sobretributar os rendimentos fundados, que são os rendimentos gerados pelo património, sendo que estes podem assegurar ao contribuinte maior segurança económica do que os resultantes do trabalho assalariado, sobretudo em situações contingentes como a doença, a invalidez ou o desemprego<sup>110</sup>.

Por outro lado, a teoria de uma capacidade contributiva especial refere-se às vantagens inerentes à titularidade do património, designadamente a obtenção de crédito, o reforço da posição negocial do proprietário na celebração do negócio jurídico e a maior capacidade de suportar riscos nas atividades jurídicas. A capacidade contributiva especial, neste caso, constitui a lacuna que escapa à tributação<sup>111</sup>.

Por fim, o argumento da progressividade vai no sentido de que aqui a progressividade é qualitativa, permitindo que os recursos sejam transferidos em benefício da classe desfavorecida, complementando a progressividade quantitativa tratada pelo imposto sobre os rendimentos<sup>112</sup>.

Não obstante, nos últimos anos, os fundamentos referidos *supra* têm sido questionados em vários aspetos. Em primeiro lugar, a teoria do fundo de reserva parece ter deixado de fazer sentido<sup>113</sup>, dado que, por um lado, os rendimentos do património estão expostos a riscos inerentes ao mercado e às vicissitudes económicas, e, por outro lado, os trabalhadores assalariados também podem ser apoiados pelo Estado, no caso de estarem incapacitados para o exercício de atividades profissionais<sup>114</sup>. Deste modo, as vantagens que os titulares de rendimentos fundados tinham face aos trabalhadores

---

<sup>109</sup> VASQUES (2005), p.18.

<sup>110</sup> VASQUES (2005), p.18.

<sup>111</sup> VASQUES (2005), p.18.

<sup>112</sup> VASQUES (2005), p.19.

<sup>113</sup> VASQUES (2005), p.20.

<sup>114</sup> VASQUES (2005), p.19.

assalariados são consideravelmente mitigadas. Por conseguinte, torna-se obsoleta a percepção do dever de conferir uma proteção especial ao rendimento do trabalho.

Para além disso, mesmo pondo de lado os questionamentos expostos *supra*, a equidade da instituição de um imposto parcelar, isto é, de um imposto que incide apenas sobre os imóveis e não sobre o património global do contribuinte, é altamente discutível<sup>115</sup>.

Cumprе sublinhar que o estereótipo clássico de que a maior parte da fortuna das famílias é constituída pela propriedade imobiliária já não é totalmente representativa da realidade do século XXI, dado que a fortuna de muitas famílias é constituída mais por bens móveis (incluindo aqui os instrumentos financeiros) do que propriamente por imóveis.

Na realidade, o peso dos bens imóveis na carteira de investimento das pessoas com maior capacidade contributiva é tendencialmente menor do que na carteira de investimento das pessoas com menor capacidade<sup>116</sup>. De acordo com os dados da OCDE de 2019, enquanto as pessoas que estão entre os 1% mais ricos do planeta têm apenas cerca de 15% da sua carteira de investimento composta por imóveis, as pessoas que estão entre os 20% mais pobres têm aproximadamente 50%<sup>117</sup>. Tendencialmente, quanto mais elevada a classe económica, menor o peso dos imóveis no portfólio da família.

Deste modo, um imposto sobre o património que incide exclusivamente sobre os imóveis é deficiente em termos de equidade, tendo em particular consideração que se afigura desproporcionalmente doloroso para as famílias mais desfavorecidas, cujo património tendencialmente se circunscreve apenas aos imóveis (muitas vezes, apenas a um).

Ademais, é também discutível se a titularidade de um imóvel, sobretudo para a habitação própria e permanente, pode ser considerada uma manifestação de riqueza.

---

<sup>115</sup> VASQUES (2005), p.22.

<sup>116</sup> Cfr. relatório da OCDE (2019), *Housing, Wealth Accumulation and Wealth Distribution: Evidence and Stylized Facts*, in [https://one.oecd.org/document/ECO/WKP\(2019\)58/en/pdf](https://one.oecd.org/document/ECO/WKP(2019)58/en/pdf) (03. 04.2024).

<sup>117</sup> Cfr. relatório da OCDE (2019), *Housing, Wealth Accumulation and Wealth Distribution...*

Isto porque, desde logo, atualmente, é muito comum os adquirentes comprarem a referida habitação com recurso a créditos bancários, os quais têm de ser pagos ao longo dos anos, através de prestações mensais.

Em Portugal, 38,4% dos proprietários de imóveis têm encargos relacionados com empréstimos bancários durante os anos seguintes à aquisição do imóvel<sup>118</sup>, sendo que a percentagem pode atingir quase 50% na região metropolitana de Lisboa, na qual o preço do imobiliário é mais elevado<sup>119</sup>. Ora, isto implica que muitos dos adquirentes de imóveis necessitem de recorrer a empréstimos bancários adicionais (ou mais avultados), a fim de pagarem o IMT (que acresce ao valor do imóvel).

Ainda que seja válido o argumento de que a aquisição de um imóvel com recurso a crédito bancário tem benefícios potenciais a serem concretizados no futuro, a verdade é que, tendo em conta a volatilidade dos mercados imobiliário e financeiro, este prognóstico pode vir a revelar-se incorreto. Na verdade, a concretização dos referidos benefícios pode ficar comprometida por um conjunto de factos incertos, entre os quais a subida das taxas de juro. Precisamente devido a esta subida, desde 2023 muitos mutuários veem as suas prestações mensais aumentarem substancialmente, dado que, antes, a maioria das pessoas em Portugal que adquiriram imóveis com recurso a crédito bancário optavam pela modalidade de taxa de juro variável<sup>120</sup>.

Por conseguinte, parece-nos injusto que, no momento da tributação, o Estado olhe para o comprador do imóvel vislumbrando apenas o seu lado ativo na relação que tem com o vendedor, e olvidando o seu lado passivo na relação que tem com o banco que lhe dá crédito, assim como o esforço financeiro que a aquisição de um imóvel exige para a pessoa comum.

### 3.5.2 Equidade e princípio do benefício

---

<sup>118</sup> Cfr. INE (2023), *Censos 2021 O que nos dizem censos sobre a habitação*, p.37, in [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_publicacoes&PUBLICACOESpub\\_boui=66323830&PUBLICACOESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=66323830&PUBLICACOESmodo=2) (17.04.2024).

<sup>119</sup> Vide. Cfr. INE (2023), *Censos 2021 O que nos dizem censos sobre a habitação*, p. 37....

<sup>120</sup> Cfr. dados do BCE, in <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/RAI/RAI.M.PT.SVLPHPH.EUR.MIR.Z> (06.08.2024).

Muito embora o imposto sobre a transação de imóveis seja um imposto defeituoso do ponto de vista do princípio da capacidade contributiva, muitos alegam que a sua legitimação assenta no princípio do benefício<sup>121</sup>, ou seja, os contribuintes pagam impostos em contrapartida dos serviços públicos fornecidos pelas autarquias locais.

Segundo uma parte da doutrina, os serviços públicos aqui mencionados são os serviços do registo público que o Estado proporciona quando os adquirentes registam as transações dos imóveis<sup>122</sup>. Porém, de acordo com a outra parte da doutrina, são os bens públicos de que os proprietários podem usufruir com a posse dos imóveis<sup>123</sup>.

Por conseguinte, na maioria dos países da OCDE é comum a existência do imposto sobre a transação de imóveis. Tomando o exemplo da UE, dados de 2014 demonstram que, na altura, existia o referido imposto em 18 Estados-Membros (à época, o Reino Unido ainda fazia parte da UE, pelo que o número atingia os 19)<sup>124</sup>. Em muitos casos, são as autarquias locais que beneficiam da receita que advém deste imposto<sup>125</sup>.

Contudo, o argumento de que o imposto sobre a transação de imóveis se legitima no princípio do benefício suscitou também muitas críticas, uma vez que as receitas adquiridas pelas autarquias locais através do referido imposto excedem consideravelmente os custos de fornecimento dos serviços públicos<sup>126</sup>.

Em particular, em Portugal o serviço dos registos já é “compensado” com o imposto do selo, que é cobrado em simultâneo com o IMT, imediatamente antes da escritura pública. Concomitantemente, temos também o IMI, que é instituído pela mesma lógica de compensação ao Estado pelos seus serviços de melhoramento das infraestruturas.

Ademais, pode questionar-se o motivo pelo qual apenas a transação de uma categoria de bens é tributada. Supostamente, as transações de outros bens também

---

<sup>121</sup> ANDRADE (2006), p.7.

<sup>122</sup> ADAM *et alii* (2010), p. 819; e ADAM *et alii* (2011), p.403.

<sup>123</sup> ANDRADE (2006), p.7.

<sup>124</sup> Cfr. EY (2014), *Cross-country Review of Taxes on Wealth and Transfers of Wealth 2014*, p.65.

<sup>125</sup> Vide. Cfr. EY (2014), *Cross-country Review of Taxes* ..., p.72.

<sup>126</sup> ADAM *et alii* (2010), p.808.

podem beneficiar dos serviços públicos fornecidos pelos órgãos governamentais. A justificação da tributação sobre a transação de apenas algumas categorias dos bens, tais como os bens imóveis, não é prontamente perceptível.

Além do mais, o valor dos serviços públicos de que os contribuintes beneficiam não é proporcional ao valor do imposto por eles suportado. Desta forma, há contribuintes que pagam um valor muito elevado de imposto e recebem benefícios com um baixo valor, e, por outro lado, há contribuintes que pagam um valor mais baixo de imposto e recebem benefícios com um valor elevado.

Ademais, em termos verticais, a quantidade e a qualidade dos serviços públicos fornecidos pelas autarquias locais podem não ser proporcionais ao valor do imposto cobrado. Por exemplo, em Portugal o valor de IMT arrecadado registou um aumento de cerca de 26,1% em 2022, o que se traduziu num acréscimo líquido de 351,5 milhões de euros<sup>127</sup>. Contudo, a trajetória crescente da arrecadação em sede de IMT não se traduziu num melhoramento dos serviços públicos fornecidos pelas autarquias locais<sup>128</sup>.

Por conseguinte, apesar de o princípio do benefício providenciar alguns fundamentos que permitem justificar a existência do IMT, isto suscita vários problemas em termos de equidade<sup>129</sup>.

### 3.5.3 Equidade e direito à habitação

A fim de avaliar os efeitos do IMT no direito à habitação, impõe-se, primeiro, explicitar as funções desempenhadas pelos imóveis. Resumidamente, as pessoas podem adquirir imóveis com os seguintes objetivos: 1) para habitação própria e permanente (satisfazendo assim o direito à habitação da família); 2) para a segunda habitação ou

---

<sup>127</sup> FERNANDES | CAMÕES | JORGE (2023), p.152.

<sup>128</sup> Cfr. relatório do Provedor de Justiça (2024), *o Relatório sobre o Atendimento nos Serviços Públicos*, p.110, in <https://www.provedor-jus.pt/documentos/relatorio-sobre-o-atendimento-nos-servicos-publicos/> (10.05.2024).

<sup>129</sup> A inadequação do princípio do benefício como pressuposto legal do IMT é também visível na sua classificação como “imposto”. Em particular, na doutrina portuguesa, Sérgio Vasques, adotando uma posição que perfilhamos, limita a caracterização como “imposto” às prestações coativas obrigatórias que tenham como pressuposto legal a capacidade contributiva, qualificando todas as outras prestações obrigatórias, assentes no princípio da equivalência (tanto na sua vertente de custo como de benefício), como taxas ou contribuições, consoante se trate de relações sinalagmáticas ou quasi-sinalagmáticas, respetivamente. Cfr. VASQUES (2008).

casa de férias; 3) para fins de investimento. Na realidade, é frequente que um imóvel seja adquirido com mais do que um dos objetivos referidos *supra*.

Ademais, tendo em conta a crise na habitação pela qual o país está a passar neste momento, o imposto sobre a transação de imóveis deve ser repensado, de modo que não comprometa a concretização do direito à habitação dos potenciais adquirentes.

Além disso, se holisticamente a finalidade da tributação é providenciar serviços públicos que atendam às necessidades dos cidadãos, à partida parece-nos ilógica a existência de um imposto que possa pôr em causa a satisfação de uma das mais importantes dessas necessidades: a habitação. Por conseguinte, é essencial destacar a aquisição de imóveis com o objetivo da satisfação do direito à habitação, cuja concretização merece um tratamento tributário diferenciado.

Segundo o acima enunciado, *prima facie* parece-nos que o imposto sobre a transação de imóveis compromete o direito à habitação dos potenciais adquirentes, visto que estes, para poderem ter uma casa, não apenas têm de pagar a casa em si, mas também o referido imposto. Nesta senda, podem existir casos em que os potenciais adquirentes deixam de adquirir habitações próprias e permanentes (ou têm de adquirir imóveis com piores condições para esse fim), por não terem capacidade financeira para suportar o imposto (ou um imposto mais elevado)<sup>130</sup>.

Ademais, a nível psicológico, o imposto sobre a transação de bens imóveis é frequentemente criticado por ser um imposto impopular, dado que é cobrado aos adquirentes de imóveis no seu momento de maior esforço financeiro<sup>131</sup>. No momento em que os adquirentes estão a envidar esforços para poderem comprar os imóveis, não apenas têm de pagar o imóvel, mas também o imposto, o que resulta num esforço acrescido.

Contudo, será o imposto sobre a transação de imóveis completamente irracional e substituível, a ponto de não existir nenhum argumento válido a favor da sua instituição ou manutenção? Se assim for, por que motivo continua a existir na maioria dos países da OCDE?

---

<sup>130</sup> SANCHES (2007), p.438.

<sup>131</sup> ANDRADE (2006), p.11.

De facto, a fim de analisar os efeitos da tributação sobre a transação de imóveis no direito à habitação, não se deve olhar apenas para o plano jurídico, mas também para o plano económico, sobretudo para os efeitos produzidos no preço do imobiliário.

Conforme referido no subcapítulo 3.4, a tributação do imposto sobre a transação de imóveis favorece a descida do preço do imobiliário, contribuindo para a contenção da especulação imobiliária.

Ora, é provável que, caso não houvesse IMT em Portugal, o preço do imobiliário tivesse subido ainda mais nos últimos anos. Seguindo esta linha de raciocínio, se se abolir o IMT sem concomitantemente se instituir um regime alternativo que permita combater a especulação, é muito provável que se provoque um efeito de “balancé”. Ou seja, enquanto o valor do IMT permanecer reduzido, o preço do imobiliário mantém-se mais elevado, sendo que o valor de uma eventual redução ou eliminação do IMT pode ser completamente capitalizado através da subida do preço do imobiliário, que já mais do que duplicou desde 2017<sup>132</sup>.

É certo que o IMT produz indesejavelmente carga excedentária de imposto (*deadweight loss*). Ao abolir-se o IMT, pode diminuir-se esta ineficiência, otimizando-se a alocação dos benefícios económicos.

Contudo, olhando em concreto para a realidade portuguesa, devido à crise habitacional, provocada pelo aumento drástico do preço do imobiliário, a diminuição da carga excedentária do imposto e a otimização da alocação dos benefícios económicos podem não ser tão urgentes quanto a contenção do preço do imobiliário. Por conseguinte, face ao até aqui exposto, não nos parece desejável a abolição total do IMT em Portugal, neste momento. Ademais, como referido no subcapítulo 1.2, a receita do IMT compõe uma parte substancial das receitas das autarquias locais em Portugal.

Atenta a análise até aqui realizada, acreditamos que a solução mais adequada à realidade portuguesa não é a abolição total do IMT, mas sim a otimização da sua mecânica, com o intuito de promover o direito à habitação, assim contribuindo para o alívio da crise habitacional em Portugal.

---

<sup>132</sup> Vide. Cfr. dados do [idealista.pt](https://www.idealista.pt) (2024), *Evolução do preço das casas à venda, Portugal...*

## 4. Direito à habitação como um direito fundamental e a sua concretização

### 4.1 Direito à habitação segundo o Direito Internacional

O reconhecimento dos direitos económicos, sociais e culturais, aos quais o direito à habitação pertence, tem uma origem histórica complexa. Uma das possíveis fontes aponta para elementos religiosos, enquanto outra aponta para filósofos e governantes políticos dos séculos XVIII e XIX, tais como *Thomas Paine*, *Immanuel Kant*, *Karl Marx*, e o *Chanceler Bismarck*<sup>133</sup>.

Foi, no entanto, após a Segunda Guerra Mundial que, com o movimento internacional dos direitos humanos, o direito à habitação veio a ser reconhecido como um direito fundamental pelo Direito Internacional<sup>134</sup>.

Em 1948, o direito à habitação, juntamente com outros direitos económicos, sociais e culturais, foi consagrado no art.º 25.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos. Nos termos desta disposição, todas as pessoas têm direito a que lhes seja assegurada a habitação (e à sua família) em caso de desemprego, invalidez ou outras situações nas quais percam os meios de subsistência.

A partir daí, muitos tratados internacionais e constituições de vários países têm reiterado a salvaguarda do direito à habitação, entre os quais se destaca a Carta Internacional dos Direitos Humanos, composta pela Declaração dos Direitos Humanos, pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC)<sup>135</sup>. A função essencial dos direitos económicos, sociais e culturais é assegurar um padrão de vida adequado à dignidade humana<sup>136</sup>.

Contudo, a relação entre os direitos económicos, sociais e culturais e os direitos civis e políticos originou inúmeros debates, uma vez que muitas pessoas consideravam que os últimos possuíam uma certa superioridade em relação aos primeiros<sup>137</sup>. Neste

---

<sup>133</sup> ZANETTE (2014), p.7.

<sup>134</sup> ZANETTE (2014), p.8.

<sup>135</sup> ZANETTE (2014), p.9.

<sup>136</sup> ZANETTE (2014), p.13.

<sup>137</sup> ZANETTE (2014), p.10.

contexto, em 1986, a Comissão Internacional de Juristas, juntamente com a Faculdade de Direito da Universidade de Limburg e o Instituto Urban Morgan para Direitos Humanos, formaram um grupo de especialistas em Direito Internacional em *Maastricht*, para procurar definir a natureza dos direitos económicos, sociais e culturais<sup>138</sup>.

A conclusão desta pesquisa foi apresentada num trabalho denominado *Princípios de Limburgo sobre a aplicação do PIDESC*, segundo o qual existe uma certa indivisibilidade e interdependência entre as duas categorias de direitos referidas *supra*<sup>139</sup>.

Ao contrário dos direitos civis e políticos, que geralmente se afiguram autoaplicáveis e cujo exercício implica a inexistência da intervenção do Estado, os direitos económicos, sociais e culturais são, *prima facie*, direitos positivos, isto é, direitos cujo exercício depende de ações positivas do Estado, implicando um custo elevado<sup>140</sup>.

Cumprindo ainda reiterar que as duas categorias de direitos - i) direitos civis e políticos e ii) direitos económicos, sociais e culturais - estão interrelacionadas e são interdependentes, constituindo um complexo integral dos direitos humanos. Por exemplo, não obstante o direito de voto ser um direito civil e político, não pode ser plenamente exercido pelos cidadãos se estes não tiverem tido a oportunidade de receber uma educação adequada<sup>141</sup>.

Ademais, o PIDESC, que integra a Declaração Universal dos Direitos Humanos, reconhece que muitas vezes os direitos constantes deste Pacto não são autoaplicáveis, devendo, por isso, ser aplicados de forma progressiva. No entanto, a fim de concretizarem a realização destes direitos, os Estados devem adotar todas as medidas necessárias<sup>142</sup>, de acordo com os seus máximos recursos disponíveis<sup>143</sup>.

Pode afirmar-se que os direitos humanos - tanto os direitos económicos, sociais e culturais, como os direitos civis e políticos - são indivisíveis e complementares, não

---

<sup>138</sup> ZANETTE (2014), p.13.

<sup>139</sup> ZANETTE (2014), p.13.

<sup>140</sup> ZANETTE (2014), p.14.

<sup>141</sup> ZANETTE (2014), p.14.

<sup>142</sup> ZANETTE (2014), p.26.

<sup>143</sup> ZANETTE (2014), p.27.

existindo uns sem os outros. Noutras palavras, enquanto os direitos civis e políticos afetam os direitos económicos, sociais e culturais, o pleno gozo destes últimos depende da melhoria dos primeiros<sup>144</sup>.

Na Europa, o direito à habitação também foi consagrado, há largos anos, em diversos diplomas: por exemplo, a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, que entrou em vigor em 1954, prevê, no seu art.º 1.º, as normas relativas ao direito à habitação.

Posto isto, à luz do Direito Internacional, o direito à habitação é um verdadeiro direito fundamental, estando previsto nos diversos tratados internacionais. A sua salvaguarda deve ser realizada tendo em particular consideração o princípio da indivisibilidade dos direitos fundamentais, embora a sua concretização deva ser progressiva, devido a razões pragmáticas relativas aos recursos disponíveis de cada Estado.

No que concerne à definição do direito à habitação, a ONU deu um grande passo em frente através do Comentário Geral n.º 4, relativo ao PIDESC<sup>145</sup>, elaborado pelo CDESC da ONU. Neste comentário geral, o CDESC procurou salvaguardar o direito à habitação através de sete critérios, sendo que o objetivo da ONU foi tornar mais uniformes e amplamente aplicáveis os relatórios dos Estados-Membros relativamente à concretização do referido direito.

Entre 1989 e 2020, o CDESC publicou 24 comentários gerais respeitantes a diversas matérias, sendo que a questão da habitação foi abordada em vários desses comentários. Cumpre sublinhar a importância do Comentário Geral n.º 7<sup>146</sup>, no qual foi abordada a questão dos despejos forçados e da proteção contra a interferência arbitrária e ilegal na habitação. Por outro lado, o Comentário Geral n.º 4, ainda mais importante em matéria de habitação do que o n.º 7, debruçou-se sobre a questão da habitação condigna, nos termos do qual, para satisfazerem o direito à habitação dos cidadãos, os

---

<sup>144</sup> ZANETTE (2014), p.16.

<sup>145</sup> Cfr. Comentário Geral n.º 4 do CDESC, in <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral4.pdf> (09.05.2024).

<sup>146</sup> Cfr. Comentário Geral n.º 7 do CDESC, in <https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/comentariogeral7.pdf> (09.05.2024).

Estados-Membros devem ter em consideração um conjunto de aspetos que lhes permitam viver em segurança, paz e dignidade.

Assim sendo, o direito à habitação não é vislumbrado apenas como o direito a ter um teto, mas sim como o direito a uma habitação condigna, adequada à salvaguarda da dignidade das pessoas. Na segunda parte do Comentário Geral n.º 4, destacam-se os seguintes critérios, que permitem averiguar a adequação de habitação<sup>147</sup>:

a) Segurança legal da posse

A segurança da posse é a proteção concedida a um proprietário, indicando que o Estado ou uma entidade privada não pode interferir no uso ou na posse da habitação. Independentemente da duração da posse, a segurança da mesma implica uma confiança no sistema jurídico, que garanta a proteção legal contra o despejo forçado ou a importunação.

b) Disponibilidade de serviços, materiais, equipamentos e infraestruturas relativos à saúde, segurança, conforto e nutrição

A habitação condigna implica o acesso sustentável a recursos naturais e comuns, água potável, energia para cozinhar, aquecer e iluminar, instalações sanitárias e de lavagem, meios de armazenamento de alimentos, eliminação de resíduos, drenagem do local e serviços de emergência.

c) Acessibilidade financeira

Os custos associados à habitação devem estar a um nível tal que não comprometam outras necessidades básicas. Compete ao Estado assegurar o preço do imobiliário através dos mecanismos disponíveis, para que outras necessidades básicas dos cidadãos não sejam ameaçadas ou comprometidas.

d) Habitabilidade

Uma habitação condigna deve proporcionar aos habitantes um espaço adequado e protegê-los de ameaças, riscos estruturais e vetores de doenças.

e) Facilidade de acesso

---

<sup>147</sup> Vide. Cfr. Comentário Geral n.º 4 do CDESC.

A política e a legislação em matéria de habitação devem conceder aos grupos desfavorecidos, com um certo grau de prioridade, um acesso pleno e sustentável a recursos habitacionais adequados.

f) Localização

A habitação condigna deve estar situada num local que permita o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outros equipamentos sociais. As habitações não devem ser construídas em locais poluídos (ou perto deles), que ameacem o direito à saúde dos habitantes.

g) Respeito pelo meio cultural

A forma como a habitação é construída, incluindo os materiais de construção utilizados, deve permitir a expressão da identidade e diversidade culturais. As atividades de desenvolvimento ou modernização devem garantir que as dimensões culturais da habitação não sejam sacrificadas, mas que sejam também asseguradas instalações tecnológicas modernas e adequadas.

A nível mundial, entre 189 Estados-Membros da ONU que possuem Constituições estatais de pleno direito, 84 (equivalente a 44%) fazem explicitamente referências à salvaguarda ao direito à habitação<sup>148</sup>. A inclusão ou não das referências do direito à habitação na Constituição pelos Estados-Membros demonstra tendencialmente a sua inclinação cultural: a maioria dos países anglófonos não previu o direito à habitação nas suas Constituições; pelo contrário, os países latinos (sobretudo os países lusófonos, hispanos e francófono-africanos) inclinam-se mais para a consagração constitucional do direito à habitação, sendo que representam 42% dos países (36 de 84) que fizeram referências explícitas da garantia do direito à habitação nas suas Constituições<sup>149</sup>.

De facto, depois da revisão constitucional de 2005, a CRP é, atualmente, a Constituição que mais destaca o direito à habitação a nível europeu<sup>150</sup>. A CRP, em

---

<sup>148</sup> OREN | ALTERMAN (2022), p.12.

<sup>149</sup> OREN | ALTERMAN (2022), p.13.

<sup>150</sup> OREN | ALTERMAN (2022), p.16.

conjunto com as constituições da Venezuela e do Equador, são as únicas três que abrangeram todos os sete critérios da ONU suprarreferidos<sup>151</sup>.

#### 4.2 Direito à habitação segundo o Direito Constitucional Português

Sem prejuízo dos outros artigos relacionados com o direito à habitação, como, por exemplo, o art.º 62.º (relativo ao direito de propriedade) e o art.º 67.º (relativo ao direito à família), a CRP consagra o direito à habitação sobretudo no seu art.º 65.º, que se integra no Capítulo III (direitos e deveres sociais), Título III (direitos e deveres económicos, sociais e culturais) da Parte I (direitos e deveres fundamentais). É relevante sublinhar as seguintes características do direito à habitação, segundo a perspetiva da CRP:

a) O direito à habitação enquanto direito à habitação condigna

Segundo a CRP, o direito à habitação não implica apenas ter um teto, mas sim uma habitação condigna que possua um conjunto de qualidades, incluindo dimensão adequada, condições de higiene e conforto, e a facilidade de preservar a intimidade pessoal e a privacidade familiar<sup>152</sup>.

b) O direito à habitação enquanto um direito das famílias

Para além de determinar que o direito à habitação equivale ao direito a uma habitação condigna, a CRP destaca ainda que o direito à habitação não é somente um direito individual, mas sobretudo um direito das famílias e, ainda, uma garantia do direito à intimidade da vida privada e familiar<sup>153</sup>. Por conseguinte, o direito à habitação configura um elemento instrumental da proteção da família<sup>154</sup>.

c) O direito à habitação implica um direito a prestações do Estado

Assim como alguns dos outros direitos sociais, o direito à habitação demonstra uma dupla natureza. Por um lado, constitui um direito negativo, no sentido de não se ser arbitrariamente privado da habitação ou de não se ser

---

<sup>151</sup> OREN | ALTERMAN (2022), p.16.

<sup>152</sup> Cfr. art.º 65.º da CRP, n.º 1.

<sup>153</sup> CANOTILHO | MOREIRA (2007), p.835.

<sup>154</sup> MIRANDA | MEDEIROS (2018), p.666.

impedido de conseguir uma. Por outro lado, o direito à habitação constitui um direito positivo, sendo que configura um verdadeiro “direito social”, que carece das prestações estaduais apropriadas à sua satisfação<sup>155</sup>. De facto, é essa dimensão social que sobressai no direito à habitação<sup>156</sup>.

Nesta senda, o direito à habitação requer determinadas obrigações positivas do Estado, cujo incumprimento pode configurar uma omissão inconstitucional<sup>157</sup>. O art.º 65.º da CRP prevê que o Estado pode cumprir tais obrigações diretamente, através da atuação do Estado como “promotor” de habitação, ou indiretamente, enquanto “indutor” de habitação, apoiando a iniciativa dos entes públicos autónomos, da iniciativa privada, da iniciativa cooperativa ou das comunidades locais<sup>158</sup>.

d) A garantia do direito à habitação não se reduz ao direito à habitação própria

É de notar que o direito à habitação não equivale ao direito de propriedade. O direito à habitação, por si só, “não se esgota ou, ao menos, não aponta, ainda que de modo primordial ou a título principal, para o direito a ter uma habitação num imóvel da propriedade do cidadão”<sup>159</sup>.

O acesso às habitações deve ser alcançado pela promoção tanto da habitação própria, quanto da habitação arrendada. A promoção desta última exige ainda que o regime de rendimento vigente tenha em consideração os rendimentos familiares<sup>160</sup>.

Por conseguinte, para além da concretização do direito à habitação através da aquisição de habitação própria, a garantia do direito à habitação pode ser também concretizada por via de arrendamento. Incumbe ao Estado salvaguardar os meios que facilitem o acesso à habitação própria e também a oferta de imóveis para arrendamento<sup>161</sup>. As promoções destas duas medidas devem ser consideradas

---

<sup>155</sup> CANOTILHO | MOREIRA (2007), p.834.

<sup>156</sup> MIRANDA | MEDEIROS (2018), p.667.

<sup>157</sup> CANOTILHO | MOREIRA (2007), p.834

<sup>158</sup> MIRANDA | MEDEIROS (2018), p.667.

<sup>159</sup> Cfr. Acórdão do TC de 24. 11. 1999 (BRAVO SERRA.), in <http://w3b.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990649.html> (07.07.2024).

<sup>160</sup> CANOTILHO | MOREIRA (2007), p.836.

<sup>161</sup> CANOTILHO | MOREIRA (2007), p.836.

concomitantes e compatíveis, tendo o objetivo comum da garantia do direito à habitação dos cidadãos.

#### 4.3 Papel essencial da aquisição da habitação própria para a concretização do direito à habitação

Como já referido, a satisfação do direito à habitação não implica necessariamente a aquisição de uma casa. Para satisfazer as necessidades inerentes ao direito à habitação, as pessoas podem optar por arrendar um imóvel, em vez de o comprar. Assim, é defensável que o Estado possa cumprir a sua obrigação de promoção do direito à habitação dos cidadãos, garantindo simplesmente rendas mais acessíveis.

No entanto, a realidade é que a habitação serve como ponto de estabilidade para o ser humano, onde as pessoas possam estabelecer-se e centrar as suas vidas, as suas atividades e as suas famílias<sup>162</sup>. Ademais, ter um local fixo e duradouro, onde se possa viver sozinho ou com os familiares, é um dos maiores objetivos do ser humano, pelo que ter uma casa própria é, para muitas pessoas, uma das maiores conquistas<sup>163</sup>. Por conseguinte, a necessidade de habitação está intrinsecamente ligada às sensações de estabilidade e de pertença, as quais são dificilmente alcançáveis por quem esteja constantemente a mudar de casa.

As dificuldades inerentes à mudança de habitação, tais como o distanciamento do círculo das pessoas com as quais se está mais familiarizado, a alteração da rotina diária e até a mudança da escola dos filhos, podem perturbar significativamente a vida das pessoas. Neste sentido, ter uma habitação permanente, seja ela própria ou arrendada a longo prazo, contribui significativamente para o desenvolvimento pessoal e para o bem-estar da generalidade das pessoas. Quanto ao caso do arrendamento a longo prazo, tanto pode ser um arrendamento celebrado entre pessoas privadas, no âmbito da sua iniciativa económica privada, como pode ser um arrendamento celebrado entre o Estado e as pessoas privadas, que pagam um preço de renda significativamente inferior ao preço de mercado (habitação social).

---

<sup>162</sup> ZANETTE (2014), p.72.

<sup>163</sup> ZANETTE (2014), p.72.

Apesar de, teoricamente, existirem as possibilidades suprarreferidas, a verdade é que o arrendamento a longo prazo, quer seja celebrado entre particulares quer seja assegurado pelo Estado, apresenta desafios consideráveis.

Em primeiro lugar, os contratos de arrendamento a longo prazo (por exemplo, superiores a 10 anos) são cada vez mais raros, uma vez que, por um lado, os proprietários estão menos dispostos a arrendar os seus imóveis a longo prazo mediante um valor fixo, dado que, dado o cenário inflacionista, o preço de mercado das rendas continuará a subir e, por outro lado, muitas vezes os arrendatários também não estão interessados em viver numa casa arrendada a longo prazo, uma vez que a renda mensal é muitas vezes equivalente ou até excede o valor da prestação de um empréstimo bancário contraído para adquirir o mesmo imóvel.

Por outro lado, o arrendamento promovido pelo Estado é um mecanismo que ainda não alcança uma grande parte da população portuguesa, que tendencialmente considera a aquisição de habitação própria a forma por excelência para a realização do direito à habitação. Esta preferência tem implicações sociopolíticas.

De facto, durante várias décadas, a política pública concernente consistiu sobretudo na promoção da aquisição de habitação em Portugal. Entre 1987 e 2011, quase três quartos do financiamento do Estado relativo às políticas públicas da habitação (cerca de 9,6 mil milhões de euros) destinaram-se à promoção da aquisição da habitação própria, sendo que o apoio do Estado relativo ao arrendamento representou apenas 8% das verbas despendidas no setor da habitação<sup>164</sup>.

O Estado português só começou a inverter o foco em 2002, com a quase extinção do Regime do Crédito Bonificado<sup>165</sup>, substituindo assim a promoção da aquisição de habitação pela promoção do arrendamento.

Tendencialmente, nos países do Sul da Europa, a habitação caracteriza-se por uma alta taxa de detenção de habitação própria e uma baixa taxa de habitação arrendada<sup>166</sup>. Nestes países, a casa de família representa a possibilidade de troca mútua

---

<sup>164</sup> AGAREZ *et alii* (2018), p.496.

<sup>165</sup> AGAREZ *et alii* (2018), p.490.

<sup>166</sup> AGAREZ *et alii* (2018), p.466; e PINTO | GUERRA (2019), p.2.

de abrigo e cuidados, desempenhando um papel fulcral na transferência intergeracional de riqueza <sup>167</sup>.

Esta realidade é ainda exacerbada pelas previdências sociais relativamente insuficientes. A habitação adquirida com a ajuda da família pode servir como contrapeso ao Estado Social frágil e aos recursos financeiros limitados<sup>168</sup>.

Deste modo, para a maioria das pessoas o método mais viável para alcançar o objetivo de possuir uma habitação permanente continua a ser a aquisição de uma casa própria. Tal como anteriormente afirmado, para salvaguardar o direito à habitação, o Estado deve procurar assegurar a acessibilidade financeira da habitação, atendendo aos seus recursos disponíveis.

---

<sup>167</sup> PINTO | GUERRA (2019), p.9.

<sup>168</sup> PINTO | GUERRA (2019), p.10.

## **5. Principais falhas do mecanismo do IMT em vigor relativamente à promoção do direito à habitação**

### **5.1 Inação relativamente à questão da “financiarização da habitação”**

Conquanto, durante grande parte da História, a habitação tenha sido regida pela oferta e pela procura do mercado imobiliário, nas últimas décadas, os atores do mercado financeiro tornaram-se cada vez mais dominantes neste mercado.

Segundo o relatório da ONU sobre a habitação condigna<sup>169</sup>, este fenómeno é designado por “financiarização da habitação”, que está a transformar a habitação, de um bem que tem como função primária o providenciar um lugar para viver, num bem de investimento e de lucro rápido<sup>170</sup>, provocando assim subidas galopantes do preço do imobiliário a nível mundial e afetando sobretudo o direito à habitação da classe média e, ainda mais, das famílias desfavorecidas.

Como já mencionado, devido a razões socioculturais e à falta de opções financeiras, a sociedade portuguesa tem vindo sempre a considerar que “investir em tijolos” é o negócio ideal para a valorização da fortuna. Esta visão de tratar os imóveis como forma preferencial de investimento foi exacerbada pelas políticas do Governo, para atrair investimentos estrangeiros, na sequência da crise económica em 2011.

No já aludido relatório da ONU, várias políticas em Portugal, nomeadamente a do “Visto Gold” e a da “proliferação dos capitais estrangeiros e domésticos nos imóveis de arrendamento de curto prazo”, foram explicitamente destacadas como exemplos da “financiarização da habitação” que puseram em causa o direito à habitação dos cidadãos<sup>171</sup>.

Além de prejudicar o direito à habitação dos residentes locais, os benefícios económicos gerados pela “financiarização da habitação” são muito relativos: por um lado, não conseguem garantir oportunidades de emprego a longo prazo, em particular, quando os imóveis são detidos ou arrendados por investidores internacionais, porquanto

---

<sup>169</sup> Cfr. relatório da ONU (2017), *Report of the Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context*

<sup>170</sup> Vide. Cfr. relatório da ONU (2017), *Report of the Special Rapporteur....*, p.3.

<sup>171</sup> Vide. Cfr. relatório da ONU (2017), *Report of the Special Rapporteur....*, p.7.

a maioria dos lucros obtidos a partir dos imóveis é transferida para o estrangeiro<sup>172</sup>; por outro lado, a subida do preço do imobiliário, impulsionada pela financialização da habitação, pode contribuir para a exclusão do investimento (*crowding-out*) dos outros setores mais produtivos<sup>173</sup> e, particularmente em Portugal, para a fuga de talentos para o estrangeiro<sup>174</sup>.

Ademais, muitos dos imóveis adquiridos pelos investidores internacionais encontram-se, simplesmente, vazios. Por exemplo, em Melbourne, Austrália, um quinto dos imóveis detidos pelos investidores encontra-se vazio<sup>175</sup>. De facto, para atender às necessidades dos investidores estrangeiros, uma parte do mercado imobiliário tenta substituir as habitações económicas por habitações de luxo, que, ou se encontram vazias, ou se destinam ao arrendamento turístico durante uma grande parte do ano. Deste modo, a financialização da habitação precipitou o chamado processo de “alienação residencial”, que implica a perda do papel relevante dos imóveis enquanto habitações<sup>176</sup>.

Para lidar com os problemas relacionados com a “financialização da habitação”, alguns Estados resolveram tributar mais o investimento em imóveis, tanto por parte dos investidores estrangeiros, quanto pelos investidores domésticos (no caso da aquisição da segunda habitação). Por exemplo, tal como referido no subcapítulo 2.4, em Singapura, para adquirir a segunda habitação, o comprador nacional tem de pagar o imposto adicional sobre a transação de imóveis com uma taxa de 20% e, para adquirir a terceira habitação (e as subsequentes), a taxa sobe para 30%. Para os compradores estrangeiros, seja qual for o tipo de imóvel, a taxa do imposto adicional ronda os 60%<sup>177</sup>.

Em Portugal, as pessoas têm a tradição de investir em imóveis. Segundo uma pesquisa relativa à taxa de detenção de uma segunda casa em 20 países europeus, enquanto a média da UE ronda os 15%, 18% das famílias portuguesas têm pelo menos

---

<sup>172</sup> Vide. Cfr. relatório da ONU (2017), *Report of the Special Rapporteur....*, p.9.

<sup>173</sup> Cfr. artigo da *The Economist*, in <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/07/28/how-high-property-prices-can-damage-the-economy> (09.06.2024).

<sup>174</sup> Cfr, artigo da *Financial Times*, in <https://www.ft.com/content/f4e5cc35-8ca5-4535-9de5-e8e2e36a0b8c> (10.06.2014).

<sup>175</sup> Cfr. relatório da ONU (2017), *Report of the Special Rapporteur....*, p.9.

<sup>176</sup> Cfr. relatório da ONU (2017), *Report of the Special Rapporteur....*, p.9.

<sup>177</sup> Vide. Cfr. comunicação da *Inland Revenue Authority of Singapore, Additional Buyer's Stamp Duty....*

uma segunda habitação<sup>178</sup>. Segundo os Censos 2021 sobre a Habitação, esta taxa é 18,5%<sup>179</sup>.

Segundo os referidos Censos 2021 sobre a Habitação, existem 723.231 casas vagas em Portugal, o que representa mais de 12% de todos os alojamentos familiares clássicos<sup>180</sup>. É muito provável que a preferência pela detenção de imóveis como forma de manutenção da fortuna tenha contribuído para a elevada taxa de desocupação dos alojamentos em Portugal, que se encontra no terceiro lugar nesta matéria, entre os países da OCDE<sup>181</sup>. Globalmente, se se considerarem as segundas habitações e casas de férias também alojamentos desocupados, Portugal possui a maior taxa de alojamentos vagos (mais de 30%) entre todos os países da OCDE<sup>182</sup>.

Não obstante, apesar dos apelos da ONU quanto ao direito à habitação, Portugal continua a não prestar atenção ao impacto negativo provocado pela “financiarização da habitação”, tanto em termos da compressão do direito à habitação, quanto em termos de efeitos colaterais para a economia a longo prazo. Apesar de o governo ter abolido a política da aquisição do título de residência através da aquisição de imóveis<sup>183</sup>, continua a existir a possibilidade da obtenção de um “Visto Gold”, através da aquisição de unidades de participação num fundo de investimento imobiliário<sup>184</sup>.

Por seu turno, segundo o Orçamento do Estado para 2024, o comprador de uma habitação própria e permanente pode beneficiar de uma isenção do primeiro escalão da

---

<sup>178</sup> WIND | DEWILDE | DOLING (2020), p.11.

<sup>179</sup> Vide. Cfr. INE (2022), *Censos 2021\_Habitação*, p.22.

<sup>180</sup> Vide. Cfr. INE (2022), *Censos2021\_Habitação*, p.43, alojamento familiar clássico refere-se ao alojamento familiar constituído por uma divisão ou conjunto de divisões e seus anexos num edifício de carácter permanente ou numa parte estruturalmente distinta do edifício, devendo ter uma entrada independente que dê acesso direto ou através de um jardim ou terreno a uma via ou a uma passagem comum no interior do edifício (escada, corredor ou galeria, entre outros).

<sup>181</sup> Cfr. dados da OCDE sobre a acessibilidade à habitação (2023), *HMI.1. Housing Stock and Construction*, p.3. in [https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable\\_Housing\\_Database/HMI-1-Housing-stock-and-construction.pdf](https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/HMI-1-Housing-stock-and-construction.pdf) (09-05.2024).

<sup>182</sup> Vide. Cfr. dados da OCDE sobre a acessibilidade à habitação (2023), *HMI.1 Housing Stock...*, p.4.

<sup>183</sup> Cfr. art.º 42.º da Lei n.º 56/2023 de 6 de outubro, n.º 1.

<sup>184</sup> Cfr. MNE (2024), *ARI - Autorização de Residência para Atividade de Investimento*, in <https://vistos.mne.gov.pt/pt/ari-autorizacao-de-residencia-para-atividade-de-investimento#legisla%C3%A7%C3%A3o-aplic%C3%A1vel> (02.07.2024).

tabela, que contém uma taxa de 1% relativamente à parte do valor do imóvel até aos 101.917,00 euros<sup>185</sup>. Isso traduz-se, todavia, num benefício de apenas 1.019,17 euros.

Dito de outra forma, tendo os imóveis o mesmo valor, um adquirente de uma segunda habitação só pagaria 1.019,17 euros a mais de IMT do que um adquirente de uma habitação permanente. Desta forma, estamos perante uma diferença muito pequena, em comparação com os países como os Países Baixos e Singapura.

Tomando o caso da *property transfer tax* na Holanda como exemplo, enquanto a taxa para a aquisição de uma segunda habitação atinge 10,5%, a taxa para a aquisição da primeira habitação ronda apenas 2% do valor da aquisição, sendo que a referida aquisição pode ainda ser isenta em diversos casos, como, por exemplo, no caso em que o adquirente é um jovem com uma idade compreendida entre os 18 e os 35 anos.

## 5.2 Negligência quanto à proteção do direito à habitação dos membros de famílias numerosas

Tal como referido no art.º 65.º da CRP, o direito à habitação também é um direito das famílias<sup>186</sup>. Isto quer dizer que, ao avaliar a satisfação do direito à habitação, não basta olhar apenas para as condições do imóvel que serve como habitação permanente, sendo também necessário olhar para as necessidades das pessoas que ali habitam enquanto família em concreto. Assim, é necessário avaliar se o imóvel satisfaz ou não o direito à habitação condigna de cada família, seja esta numerosa ou pequena. Por exemplo, um apartamento T1 pode ser uma moradia condigna para um casal sem filhos, mas será já muito exíguo para uma família numerosa de três gerações.

No entanto, o atual regime - em que só releva o valor do imóvel - desconsidera por completo as necessidades diferenciadas das famílias em concreto. Se uma família numerosa comprar um determinado apartamento, terá de pagar o mesmo valor de IMT que é pago por um morador individual que compre esse mesmo imóvel, embora o morador individual ganhe muito mais em conforto, o que se afigura uma grande desigualdade entre as duas famílias em termos de satisfação do direito à habitação.

---

<sup>185</sup> Cfr. art.º 257.º do Orçamento do Estado para 2024.

<sup>186</sup> Cfr. art.º 65.º da CRP, n.º 1.

Nesta senda, é necessário que a mecânica do IMT seja mais personalizada, tendo em conta o número de membros do agregado familiar que habitam no imóvel, de modo a distinguir os compradores que adquirem um imóvel grande, porque necessitam de um espaço maior para albergar a sua família numerosa, de outros compradores que, não tendo um agregado familiar numeroso, compram um imóvel de grandes dimensões, simplesmente em busca de maior conforto.

Posto isto, é particularmente relevante que os tratamentos fiscais no âmbito do IMT sejam diferenciados, refletindo as necessidades habitacionais de uma casa para uma família em concreto, tendo em especial consideração a necessidade de proteger as famílias numerosas, nomeadamente aquelas que têm mais crianças, uma vez que uma das principais razões que conduziu ao problema da baixa natalidade foi justamente a pressão da necessidade habitacional. Com efeito, muitas pessoas não querem ter mais filhos, porque não têm espaço suficiente para criá-los.

Tendo uma das taxas de natalidade mais baixas do mundo<sup>187</sup>, o Estado português deve ter como uma das suas prioridades dar incentivos aos casais, para que tenham mais filhos. Contudo, ao cobrar o IMT sem considerar de forma casuística a necessidade habitacional de cada família, o Estado está a penalizar os pais que têm mais filhos, dado que estes precisam inevitavelmente de uma habitação proporcional em termos dimensionais ao número de elementos do agregado familiar.

### 5.3 Comprometimento da igualdade no acesso à habitação a nível regional

Conforme acima referido, o atual regime aplica indiscriminadamente as mesmas taxas de isenção, taxas e escalões às diferentes regiões do país, que têm realidades a nível do preço do imobiliário completamente distintas. Quer isto dizer que, se dois imóveis, um em Lisboa e o outro na Guarda, valerem ambos 100.000,00 euros, os compradores terão de pagar o mesmo valor de IMT na aquisição de cada um deles, independentemente da localização.

---

<sup>187</sup> Cfr. dados do Banco Mundial (2023), *Fertility rate, total (births per woman)*, in [https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?most\\_recent\\_value\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?most_recent_value_desc=false). (20.06.2024).

No entanto, isso constitui um desequilíbrio em termos de satisfação do direito à habitação entre as regiões, uma vez que, enquanto em Lisboa raramente se encontra um apartamento que custe menos do que 101.917,00 euros<sup>188</sup>, uma grande parte dos apartamentos na Guarda tem provavelmente um valor inferior a este<sup>189</sup>. Esta realidade faz com que um residente em Lisboa que compre casa para satisfazer o seu direito à habitação, tenha de pagar muito mais IMT do que uma pessoa que se encontre na mesma situação, mas que viva no interior.

Ora, este desequilíbrio pode pôr em causa a igualdade no acesso à habitação. Por exemplo, quem vive em Lisboa tem muito mais dificuldades em comprar uma casa na sua área de residência do que quem vive na Guarda.

Nesta senda, a atual mecânica do IMT é muito deficiente, por não diferenciar a realidade do mercado imobiliário de cada região, sendo que esta realidade varia muito em termos de preços de região para região. Assim, a fim de conferir um tratamento uniforme e justo para os compradores de imóveis em todas as regiões do país, salvaguardando a igualdade no acesso à habitação, impõe-se a necessidade de a mecânica do IMT diferenciar as referidas realidades regionais.

#### 5.4 Desconexão da taxa relativamente à flutuação do preço do imobiliário

Ainda que os valores dos escalões tenham vindo a ser atualizados anualmente pelo Orçamento do Estado, as atualizações não têm sido proporcionais à flutuação do preço do imobiliário. No Orçamento do Estado para 2005, o valor-limite do primeiro escalão foi fixado em 81.600,00 euros<sup>190</sup>. Atualmente, este valor-limite passou para 101.917,00 euros, tendo-se registado apenas um aumento de 24,89% face ao valor do primeiro. No entanto, em Portugal, o valor imobiliário em média mais do que duplicou desde 2017<sup>191</sup>.

---

<sup>188</sup> Cfr. dados do *idealista.pt* (2024), *Evolução do preço das casas à venda, Lisboa*, in <https://www.idealista.pt/media/relatorios-preco-habitacao/venda/lisboa/> (20.07.2024).

<sup>189</sup> Cfr. dados do *idealista.pt* (2024), *Evolução do preço das casas à venda, Guarda*, in <https://www.idealista.pt/media/relatorios-preco-habitacao/venda/guarda/> (20.07.2024).

<sup>190</sup> Cfr. art.º 37.º do Orçamento do Estado para 2005.

<sup>191</sup> Vide. Cfr. dados do *idealista.pt* (2024), *Evolução do preço das casas à venda, Portugal...*

A título de exemplo, segundo os dados publicados pelo INE, o preço do imobiliário em Portugal em 2022 registou uma acentuada subida de 12,6%<sup>192</sup>. No entanto, os valores-limite da transação, constantes das tabelas do IMT, só aumentaram em torno de 4%. Por exemplo, o valor do primeiro escalão das tabelas no continente subiu apenas de 93.331,00 euros<sup>193</sup> para 97.064,00 euros<sup>194</sup>.

É de notar que a subida do preço do imobiliário em Portugal ultrapassou em muito a subida do nível salarial, que tem estagnado durante os últimos vinte anos, tendo a remuneração mediana tido um crescimento de apenas 2,5% ao ano entre 2010 e 2019<sup>195</sup>.

Eis aqui refletida a desatualização e a desassociação relativamente às vicissitudes do mercado imobiliário em Portugal, que tem vivido uma grande explosão nos últimos anos. Um apartamento que, atualmente, valha 100 mil euros é muito mais modesto do que um que valesse este mesmo valor há 20 anos. Contudo, os compradores terão de pagar praticamente o mesmo valor de imposto.

Os adquirentes de imóveis, sobretudo os que compram um imóvel para a sua habitação permanente, sofrem cada vez mais constrangimentos financeiros, tendo de pagar cada vez mais, não só a título de preço do imóvel, mas também a título de impostos. Com a subida drástica do preço do imobiliário, os compradores são arrastados cada vez mais para os escalões com taxas percentuais mais elevadas, sem que as suas condições de habitação tenham sido aprimoradas, nem os seus salários tenham sido aumentados.

---

<sup>192</sup> Cfr. comunicação do INE (2023), *Preços da habitação aumentaram 12,6% em 2022 e 11,3% no 4º trimestre de 2022*, in [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=539426799&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=539426799&DESTAQUESmodo=2) (27.05.2024).

<sup>193</sup> Cfr. documento original do art.º 303.º do Orçamento do Estado para 2022, p.135, in <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2022/06/12200/0000200291.pdf> (31.07.2024).

<sup>194</sup> Cfr. documento original do art.º 247.º do Orçamento do Estado para 2023, p.74, in <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2022/12/25102/0009000377.pdf> (31.07.2024).

<sup>195</sup> GIL *et alii* (2023), p.7.

Desta forma, um imposto que era então excluído da maioria das aquisições de imóveis converteu-se num imposto que é cobrado relativamente à maioria das aquisições, sendo que muitos dos compradores adquirem a sua habitação permanente.

Em suma, o atual regime não consegue acompanhar a flutuação do mercado imobiliário a nível nacional, e ainda menos em cada região. Os valores fixados anualmente pelo legislador no Orçamento do Estado não representam a realidade do mercado imobiliário, nem as necessidades dos cidadãos.

## **6. Proposta de soluções para reestruturar o IMT, de modo a promover o direito à habitação**

### 6.1 *Ratio legis* das soluções propostas

Neste momento, a *ratio legis* para o *design* do IMT em Portugal é sobretudo o seu contributo para as finanças das autarquias locais, como referido *supra*. Contudo, devido à crise da habitação em Portugal, é necessário reestruturar o regime do IMT, de modo que se aproveite a sua característica anti-especulativa relativamente ao preço do imobiliário, tendo em conta as experiências de outros países.

Não obstante, conforme supracitado, o encargo excessivo do IMT já provocou muita controvérsia em Portugal, tendo em conta que o adquirente da habitação permanente não tem apenas de suportar o preço do imóvel, mas também o imposto. Esta realidade parece, *prima facie*, contraditória com a obrigação do Estado de promover o direito à habitação, uma vez que, ao cobrar o IMT, o Estado dificulta a acessibilidade financeira da habitação, contrariando liminarmente a teleologia da norma constitucional.

Por conseguinte, do prisma puro dos princípios jurídicos, parece que a abolição, ou pelo menos a redução do IMT na aquisição da habitação própria e permanente, é necessária para a salvaguarda do direito à habitação. Entretanto, o governo tem sido reticente relativamente à redução ou isenção genérica do IMT, devido ao seu papel preponderante nas finanças das autarquias locais.

Paradoxalmente, por inferência às conclusões dos estudos supracitados, em relação ao impacto do imposto sobre a transação dos imóveis no preço do imobiliário, na realidade, a abolição ou a redução do imposto sobre a transação dos imóveis poderá resultar numa subida do preço do imobiliário, dificultando ainda mais a acessibilidade financeira. Na realidade, muitos países, como Singapura, usam o imposto sobre a transação dos imóveis como forma de combater a especulação no mercado imobiliário.

Deste modo, deve-se ter muita cautela relativamente à redução da taxa do IMT, uma vez que esta pode produzir um efeito contraproducente, isto é, provocar no preço do imobiliário um aumento superior ao valor da redução do IMT.

Posto isto, para conciliar a compressão do direito à habitação pelo IMT e os efeitos especulativos que a redução da taxa do IMT poderá causar, uma solução viável consiste em, enquanto se reduz o encargo da taxa do IMT restritivamente para a aquisição da habitação própria e permanente, aumentar-se concomitantemente as taxas do IMT para a aquisição dos imóveis para outros fins.

Este tratamento diferenciado é justificado pela circunstância de o direito à habitação ser um direito fundamental consagrado pelo Direito Internacional e pela CRP. Aliás, conforme já afirmado, a CRP vai mais além, não apenas consagrando o direito à habitação como direito fundamental, mas prevendo também, explicitamente, que o Estado deve promover a aquisição da habitação própria para a satisfação desse direito.

Por um lado, ao cobrar menos IMT para a aquisição da habitação própria e permanente, o Estado pode demonstrar o seu próprio esforço para reduzir o encargo fiscal dos adquirentes da referida habitação própria e permanente. Assim, o Estado mitiga o “choque psicológico” dos contribuintes, provocado pelo conflito justeleológico entre a função do Estado enquanto promotor do direito à habitação (sobretudo do acesso à habitação condigna) e a subida do encargo fiscal do IMT suportado pelos adquirentes da habitação própria e permanente, em virtude da subida do preço do imobiliário (dado que, como atrás referido, o valor do IMT cobrado é, em princípio, proporcional ao preço do imóvel).

Por outro lado, ao cobrar mais impostos para a aquisição de imóveis para outros fins, podemos atingir os seguintes objetivos:

- i) Mitigar o efeito inflacionário provocado pela redução do IMT para a aquisição da habitação própria permanente;
- ii) Travar o fenómeno da “financiarização da habitação”, designadamente o vislumbre dos imóveis como instrumentos de investimento por investidores, tanto os domésticos quanto os internacionais.

Face ao exposto, Portugal pode tomar como referências as experiências de outros países, tributando mais a aquisição da segunda habitação e os compradores internacionais (ou seja, os cidadãos de países que não fazem parte da UE).

Ademais, tendo em conta as falhas enunciadas no capítulo anterior, é necessário que a mecânica do IMT para a habitação própria e permanente seja mais flexível, de modo a garantir a igualdade no acesso ao direito à habitação, quer entre diferentes regiões, quer entre os agregados familiares de diferentes dimensões.

## 6.2 Sugestão de alteração relativamente à fórmula das tabelas

Tendo em conta o acima referido, sugerimos que, nas tabelas do IMT, tanto para a habitação permanente, como para a segunda habitação, se substituamos valores das transações dos imóveis pelos valores médios dos imóveis do concelho, sendo que estes valores médios seriam calculados tendo em conta os seguintes elementos:

- i) Preço médio por metro quadrado no concelho;
- ii) Área de habitação *per capita* no concelho;
- iii) Número de membros que compõem o agregado familiar do comprador.

A fim de evitar uma flutuação drástica e repentina do preço do imobiliário provocada por motivos de força maior, o preço médio por metro quadrado no concelho será a média dos preços médios por metro quadrado no mesmo concelho nos últimos quatro trimestres, conforme os dados disponibilizados do INE. Este valor seria publicado e atualizado trimestralmente pela AT, não recaindo assim nos contribuintes o ónus de fazer este cálculo.

Para determinar a área de habitação *per capita* no concelho, serão considerados os dados publicados pelo INE relativamente ao mais recente censo demográfico realizado em Portugal. Por outro lado, também podemos fixar um número, tendo em conta que, diferentemente do preço do imobiliário, a área de habitação *per capita* é relativamente mais estável nos países que se encontram num processo de urbanização mais avançado, como é o exemplo de Portugal.

Presume-se que o número de membros do agregado familiar do comprador é o número submetido à AT para efeitos fiscais. Caso este não esteja correto, cabe ao comprador justificar o número correto com as provas necessárias.

O preço médio é calculado segundo a seguinte fórmula: preço médio no concelho por metro quadrado \* área de habitação *per capita* \* número de membros do agregado familiar do comprador. Supondo que o preço médio é 2.000,00 euros por

metro quadrado, que a área de habitação *per capita* é de 25 metros quadrados e que o agregado familiar tem 4 membros, o valor hipotético é o seguinte:  $2000 * 25 * 4 = 200.000,00$  euros.

Além disso, nas situações não abrangidas pelo DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho, a isenção para a habitação permanente será até 50% do preço médio em cada concelho.

Assim sendo, a tabela é constituída pelos seguintes escalões:

Valor sobre o qual incide o IMT	Taxas
50% do preço médio do móvel	0%
De 50% até 75% do preço médio do móvel	2,5%
De 75% até 100% do preço médio do móvel	5%
Mais do que 100% do preço médio do móvel	7,5%

Para salvaguardar o princípio da progressividade, o imposto liquidado será a soma dos montantes calculados em todos os escalões nos quais o preço do imóvel couber. Por exemplo, imaginemos que o valor médio de um imóvel em determinado concelho é de 200 mil euros e que um determinado imóvel nesse mesmo concelho foi vendido por 250 mil euros. Como o valor da transação é maior do que o valor médio, aquele valor caberá, à partida, em todos os escalões da tabela. Por conseguinte, é preciso apurar o imposto liquidado em cada escalão e somar os valores calculados de todos os escalões.

Assim sendo:

50% do preço médio são 100 mil euros;

75% do preço médio são 150 mil euros; e

100% do preço médio são 200 mil euros.

Vejamos:

Como no primeiro escalão existe uma isenção até 50%, o comprador não vai pagar imposto até ao montante de 50% do preço médio do imóvel, isto é, até 100.000,00 euros.

No segundo escalão, como a taxa é 2,5%, o imposto liquidado neste caso é 25% do preço médio a multiplicar por 2,5%: 1250,00 euros.

No terceiro escalão, o imposto liquidado é 25% do preço médio a multiplicar por 5%: 2500,00 euros.

No último escalão, o imposto liquidado é a diferença entre o valor médio e o valor da transação, a multiplicar por 7,5%: 3.750,00 euros.

O imposto total liquidado é a soma dos valores apurados em todos os escalões:  $1.250,00 + 2.500,00 + 3.750,00 = 7.500,00$  euros. Ou seja, o imposto liquidado final é de 7.500,00 euros.

Reconhecemos que este possa parecer um método tão complexo quanto o atual. No entanto, na realidade será muito mais simples. Tal como acima referido, o valor médio será pré-gerado pelo sistema informático da AT e as taxas de cada escalão serão fixas, sendo que os montantes apurados em todos os escalões, com exceção do último, serão também pré-gerados por aquela entidade. Assim sendo, a tabela publicada pela AT será a seguinte:

Valor sobre o qual incide o IMT	Taxas	Imposto liquidado
50% do preço médio do imóvel	0%	0
De 50% até 75% do preço médio do imóvel	2,5%	1.250,00 euros
De 75% até 100% do preço médio do imóvel	5%	2.500,00 euros
Mais do que 100% do preço médio do imóvel	7,5%	3.750,00 euros

O único cálculo que o contribuinte precisa de fazer é o do último escalão (também pode ser o escalão no qual o valor da transação não couber todo): encontrar a diferença entre o valor médio e o valor da transação do imóvel e multiplicá-la pela taxa.

### 6.3 Taxa adicional para adquirentes da segunda habitação

Segundo o regime atual, a diferença entre o IMT cobrado na aquisição da habitação permanente e na aquisição da segunda habitação é pequena. Segundo o Orçamento do Estado para 2024, um adquirente de uma habitação permanente só paga

1.019,17 euros a menos do que um adquirente de uma segunda habitação. Esta diferença diminuta coloca os dois tipos de aquisição quase em pé de igualdade, proporcionando pouco desincentivo à aquisição de habitações para fins de investimento.

Entretanto, a fim de conter a subida do preço do imobiliário, muitos países têm aumentado a taxa do imposto (ou introduzido uma taxa adicional) relativamente à aquisição da segunda habitação.

Em Portugal, o setor imobiliário tem sido sempre muito importante para o desenvolvimento da economia nacional. Portanto, não parece viável adotar medidas draconianas como as do Canadá, que proibiu quase totalmente a aquisição de imóveis habitacionais por estrangeiros não residentes; ou de Singapura, que impôs uma taxa adicional exorbitante a esses compradores.

Desde modo, afigura-se mais realista adotar uma taxa mais elevada para a segunda habitação, semelhante à dos Países Baixos ou da Inglaterra. Neste caso, para a aquisição da segunda habitação, propomos a fixação de uma taxa adicional de 5% sobre o valor de transação.

#### 6.4 A taxa adicional para adquirentes estrangeiros não residentes e pessoas coletivas

Como foi destacado no relatório da ONU, o fenómeno da “financiarização da habitação” tem contribuído substancialmente para a subida do preço do imobiliário, sendo que muitos imóveis habitacionais são adquiridos por investidores e pelo setor empresarial como instrumentos financeiros<sup>196</sup>.

Neste contexto, é essencial tributar mais esses adquirentes, a fim de combater a especulação no mercado imobiliário. De facto, muitos países têm dificultado o investimento no setor imobiliário, por parte de estrangeiros não residentes e por pessoas coletivas. Como já referido, países como Singapura e Inglaterra introduziram taxas adicionais à aquisição de imóveis habitacionais, e o governo canadiano implementou uma proibição quase total relativamente à aquisição de imóveis por parte de estrangeiros não residentes (quer sejam pessoas singulares, quer sejam pessoas coletivas).

---

<sup>196</sup> Vide. Cfr. relatório da ONU (2017), *Report of the Special Rapporteur....*, p.3.

Aliás, esta posição de restringir a aquisição de imóveis por estrangeiros é também partilhada pela Áustria, onde, em princípio, os cidadãos pertencentes aos países fora da UE e do Espaço Económico Europeu<sup>197</sup> só podem adquirir imóveis mediante a aprovação emitida pelos órgãos competentes dos estados federais<sup>198</sup>.

Nesta senda, em conformidade com a linha de raciocínio explanada no subcapítulo 6.1, Portugal deve introduzir uma taxa adicional relativa à aquisição de imóveis habitacionais tanto por parte de investidores estrangeiros<sup>199</sup>, quanto por parte de pessoas coletivas, sendo que esta taxa pode ser fixada em 10%.

---

<sup>197</sup> Os cidadãos da UE e do Espaço Económico Europeu são considerados nacionais. Cfr. comunicação da *Austrian Administration* (2023), *General information on acquiring property as a foreign national* in [https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/bauen\\_und\\_wohnen/grundstueckskauf\\_und\\_grundbuch/grundstueckskauf/1/Seite.200041.html](https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/bauen_und_wohnen/grundstueckskauf_und_grundbuch/grundstueckskauf/1/Seite.200041.html) (20.08.2024)

<sup>198</sup> Cfr. artigo da *Baker McKenzie*, *Global Corporate Real Estate Guide\_ Austria*, in <https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/global-corporate-real-estate-guide/europe-middle-east-and-africa/austria/topics/real-estate-law> (23.04.2024).

<sup>199</sup> Mais concretamente, cidadãos de países de fora da UE que não têm a sua residência fiscal em Portugal.

## Conclusão

Em Portugal, os problemas associados à habitação têm-se tornado um dos temas mais discutidos nos debates públicos, nos quais o IMT é frequentemente referido. Aliás uma das medidas do atual governo para combater a crise habitacional foi precisamente a proposta de uma isenção do IMT para os jovens na aquisição da sua primeira habitação.

Por um lado, muitas pessoas em Portugal, incluindo fiscalistas, advogam a abolição do IMT ou, pelo menos, a sua redução, considerando que o IMT é indesejável e tem contribuído para a crise habitacional em Portugal.

Por outro lado, os sucessivos governos têm sido reservados em relação à redução geral do IMT, devido ao seu papel fundamental para financiar as autarquias locais do país. Entretanto, a nível nacional, tem sido dada pouca atenção ao impacto do IMT no preço do imobiliário e, na sequência disso, à sua importância fundamental para promover o direito à habitação através do seu impacto no referido preço.

A presente dissertação decifrou os princípios e as funções do IMT segundo os princípios de *Tax Design*, tendo demonstrado que o IMT, para além de contribuir para os cofres dos municípios, pode influenciar o preço do imobiliário.

Ademais, este trabalho demonstrou o *status* do direito à habitação enquanto direito fundamental consagrado pela CRP e pelo Direito Internacional. Compete ao Estado português promover o direito à habitação dos cidadãos. Segundo as experiências em outros países, o IMT pode ser utilizado como um mecanismo por excelência para combater a subida do preço do imobiliário, promovendo assim o direito à habitação.

Por fim, tendo em conta tudo o que foi dito, foram feitas sugestões de alteração ao atual regime do IMT, a fim de melhor garantir o direito à habitação dos cidadãos.

## Bibliografia

### I. Livros e artigos publicados

- ADAM, Stuart *et alii* (2010) *Dimensions of Tax Design*, Oxford: Oxford University Press.
- ADAM, Stuart *et alii* (2011) *Tax by design*, Oxford: Oxford University Press.
- AGAREZ, Ricardo Costa *et alii* (2018), *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal, 1918-2018*, Lisboa, Imprensa Nacional-Casa da Moeda.
- ANDRADE, Fernando Rocha (2006) “Sisa e IMT - Reflexões em torno do “imposto mais estúpido do mundo” in *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra: Coimbra Editora.
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital (2007) *Constituição da República Anotada*. Vol. 1, 4.<sup>a</sup> ed., Coimbra: Coimbra Editora.
- DACHIS, Ben, DURANTON, Gilles e TURNER, Matthew A. (2011) *The Effects of Land Transfer Taxes on Real Estate Markets: Evidence from a Natural Experiment in Toronto*, Toronto, University of Toronto, Department of Economics.
- DE MAGALHÃES, Luís Gonzaga de Assis Teixeira (1935) *Da Sisa do Imposto sobre as Sucessões e Doações*, Coimbra: Coimbra Editora.
- DOLLS, Mathias *et alii*, (2020) *Who Bears the Burden of Real Estate Transfer Taxes? Evidence from the German Housing Market*, Munique, Munich Society for the Promotion of Economic Research - CESifo GmbH, The international platform of Ludwigs-Maximilians University’s Center for Economic Studies and the ifo Institute.
- FERNANDES, Maria José da Silva, CAMÕES, Pedro Jorge Sobral, e JORGE, Susana (2023) *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2022*, Lisboa, Ordem dos Contabilistas Certificados.
- GIL, Pedro Mazedo *et alii* (2023) *Os salários em Portugal: evolução na última década*, Lisboa, Lisboa, Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública.
- HENRIQUES, António Castro (2008) *State Finance, War and Distribution in Portugal 1249-1527*”, Tese de doutoramento em História. Iorque, Universidade de Iorque.
- MIRANDA, Jorge e MEDEIROS, Rui (2018) *Constituição da República Anotada*. Vol. 1, 2.<sup>a</sup> ed., Lisboa: Universidade Católica Editora.

- OREN, Michelle L.e ALTERMAN Rachelle *The Right to Adequate Housing Around the Globe: Analysis and Evaluation of National Constitutions*, “Rights and the city: Problems, progress and practice” (2022)
- PINTO, Teresa Costa e GUERRA Isabel *Housing policies, market and home ownership in Portugal: beyond the cultural model*, *Cidades, Comunidades e Territórios* 39 (2019), 101 – 114.
- PIRES, José Maria Fernandes (2015) *Lições de Impostos sobre o Património e do Selo*, 3.º ed, Coimbra: Almedina.
- RIBEIRO, António Edmundo Freire (2018) *Leis das Finanças Locais Comentada e Anotada*, Lisboa: Edições Sílabo.
- RODRIGUES, Paulo M.M, LOURENÇO, Rita Fradique e VILARES, Hugo de Almdeida, (2023) *A Crise da Habitação nas Grandes Cidades – uma análise*, Lisboa: Fundação Manuel dos Santos.
- ROSA, Catarina Alexandra Horta (2020) *Fiscalidade régia: o caso da Lisboa medieval, Dissertação de mestrado em História*. Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- SANCHES, J. L. Saldanha (2007) *Manual de Direito Fiscal*, 3.º ed, Coimbra: Coimbra Editora.
- VASQUES, Sérgio *Capacidade Contributiva, Rendimento e Património*, “Revista Fiscalidade” n° 23 (2005).
- VASQUES, Sérgio (2008) *O princípio da Equivalência como Critério de Igualdade Tributária*, Coimbra: Almedina.
- VITERBO, Joaquim de Santa Rosa de, e FIÚZA Mário (1993) *Elucidário das palavras, termos e frases que em Portugal antigamente se usaram*. Vol .2, Porto: Livraria Civilização Editora, 1993.
- WIND, Barend, Dewilde, Caroline e Doling, John, *Secondary property ownership in Europe: contributing to asset-based welfare strategies and the 'really big trade-off*, *International Journal of Housing Policy*, 20 (2020), 25-52.
- ZANETTE, Valéria R. (2014) *Direito Humano à Habitação Condigna*, Rio do Janeiro: Editora Lumen Juris.

## **II. Documentos governamentais e outras fontes oficiais**

CDESC (1991), *Comentário Geral n.º 4 sobre o direito a uma habitação condigna*.

CDESC (1997), *Comentário Geral n.º 7 sobre o direito a uma habitação condigna: desalojamentos forçados*.

INE (2023), *Censos 2021 O que nos dizem censos sobre a habitação*.

INE (2023), *Preços da habitação aumentaram 12,6% em 2022 e 11,3% no 4º trimestre de 2022*.

Ministério do Comércio e da Indústria da Singapura (2021). *Population Trends, 2021*, Departamento de Estatística.

Município de Vila Real (2023), *Aviso n.º 23334/2023*, Vila Real, Câmara Municipal de Vila Real.

OCDE (2019), *Housing, Wealth Accumulation and Wealth Distribution: Evidence and Stylized Facts*, Departamento de Economia da OCDE.

OCDE (2023), HM1.1. *Housing Stock and Construction*, Direção do Emprego, do Trabalho e dos Assuntos Sociais da OCDE.

ONU (2017), *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context*, Conselho de Direitos Humanos da ONU.

Provedor de Justiça (2024), *Relatório sobre o Atendimento nos Serviços Públicos*.

### **III. Outros documentos**

Aliança Democrática (2024), *Mudança segura: programa eleitoral AD 2024*

CORREIA, Miguel, 2022/2023, *Princípios Fundamentais do Tax Design/ Disciplina do Tax Design*, apontamentos, Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa.

PwC (2023), *Real Estate Transfer Tax (RETT) – An international overview 17 countries at a glance*.

### **IV. Jurisprudência**

Ac do TC de 24. 11. 1999 (BRAVO SERRA.) in <http://w3b.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19990649.html>

### **V. Materiais online**

O Governo da República Portuguesa, *Construir Portugal: uma Nova Estratégia para a Habitação*, 10/05/2024. in

<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticia?i=construir-portugal-uma-nova-estrategia-para-a-habitacao>, consult. em 31/05/2024.

idealista.pt, *Evolução do preço das casas à venda, Portugal*, in <https://www.idealista.pt/media/relatorios-preco-habitacao/>, consult. em 20/07/2024.

idealista.pt, *Evolução do preço das casas à venda, Guarda*, in <https://www.idealista.pt/media/relatorios-preco-habitacao/venda/guarda/>, consult. em 20/07/2024.

idealista.pt, *Evolução do preço das casas à venda, Lisboa*, in <https://www.idealista.pt/media/relatorios-preco-habitacao/venda/lisboa/>, consult. em 20/07/2024.

O Partido Chega, *Mais Rendimentos para as Famílias e Empresas*. in [https://partidochega.pt/index.php/2024legislativas\\_areas\\_programaeleitoral\\_familiase\\_mpresas/](https://partidochega.pt/index.php/2024legislativas_areas_programaeleitoral_familiase_mpresas/), consult. em 15/05/2024.

KEMEZYTE, Egle, *Transfer tax changes in the Netherlands*, 22/07/2024 in <https://mistermortgage.nl/no-transfer-tax-for-first-time-buyers-2023/> consult. em 30/07/2024.

DLA Piper Realworld, *Realworld Law Taxes*, 19/06/2024 in <https://www.dlapiperrealworld.com/law/index.html?t=taxes&s=tax-on-acquisitions&c=NL> consult. em 30/07/2024.

Autoridade Tributária dos Países Baixos, *When can you receive the starter exemption (transfer tax)?* in <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privewoning/overdrachtsbelasting/startersvrijstelling/> consult. em 30/06/2024.

Governo do Reino Unido, *Stamp Duty Land Tax*, in <https://www.gov.uk/stamp-duty-land-tax/residential-property-rates>, consult. em 27/05/2024.

Inland Revenue Authority of Singapore, *Buyer's Stamp Duty (BSD)*, in [https://www.iras.gov.sg/taxes/stamp-duty/for-property/buying-or-acquiring-property/buyer's-stamp-duty-\(bsd\)](https://www.iras.gov.sg/taxes/stamp-duty/for-property/buying-or-acquiring-property/buyer's-stamp-duty-(bsd)) consult. em 09/06/2024.

Inland Revenue Authority of Singapore, *Additional Buyer's Stamp Duty (ABSD)*, in [https://www.iras.gov.sg/taxes/stamp-duty/for-property/buying-or-acquiring-property/additional-buyer's-stamp-duty-\(absd\)](https://www.iras.gov.sg/taxes/stamp-duty/for-property/buying-or-acquiring-property/additional-buyer's-stamp-duty-(absd)) consult. em 09/06/2024.

nesto.ca, *Land Transfer Tax Calculator for Canadian Provinces*, in <https://www.nesto.ca/calculators/land-transfer-tax/> consult. em 27/05/2024.

Governo do Ontário, *Calculating Land Transfer Tax*, in <https://www.ontario.ca/document/land-transfer-tax/calculating-land-transfer-tax> consult. em 27/05/2024.

Governo Federal do Canadá, *Government announces two-year extension to ban on foreign ownership of Canadian housing*, in <https://www.canada.ca/en/department-finance/news/2024/02/government-announces-two-year-extension-to-ban-on-foreign-ownership-of-canadian-housing.html>, consult. em 27/05/2024.

Instituto Federal de Estatística Alemão (*Statistisches Bundesamt*), *Germany has the highest proportion of rental tenants in the EU*, in <https://www.destatis.de/Europa/EN/Topic/Population-Labour-Social-Issues/Social-issues-living-conditions/RentedAccommodation.html> consult. em 10/08/2024.

Britannica Money, *o Tobin Tax*, in <https://www.britannica.com/money/Tobin-tax> consult. em 30/07/2024.

Comissão Europeia, *Taxation of the financial sector*, in [https://taxation-customs.ec.europa.eu/financial-transaction-tax\\_en](https://taxation-customs.ec.europa.eu/financial-transaction-tax_en) consult. em 05/07/2024.

BCE, *Share of variable rate loans in total loans for house purchase - Portugal, Portugal, Monthly*, in <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/RAI/RAI.M.PT.SVLHPHH.EUR.MIR.Z> consult. em 06/08/2024.

The Economist, *How high property prices can damage the economy* (28/07/2022) in <https://www.economist.com/finance-and-economics/2022/07/28/how-high-property-prices-can-damage-the-economy> consult. em 09/06/2024.

Financial Times, *Why Portugal's youth 'brain drain' will play a key part in elections* (29/02/2024), in <https://www.ft.com/content/f4e5cc35-8ca5-4535-9de5-e8e2e36a0b8c> consult. em 10/06/2024.

Baker McKenzie, *Global Corporate Real Estate Guide\_ Austria*, in <https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/global-corporate-real-estate-guide/europe-middle-east-and-africa/austria/topics/real-estate-law> consult. em 23/04/2024.

MNE, *ARI - Autorização de Residência para Actividade de Investimento*, in <https://vistos.mne.gov.pt/pt/ari-autorizacao-de-residencia-para-actividade-de-investimento#legisla%C3%A7%C3%A3o-aplic%C3%A1vel> consult. em 02/07/2024.

Banco Mundial, *Fertility rate, total (births per woman)*, in [https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?most\\_recent\\_value\\_desc=false](https://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN?most_recent_value_desc=false). consult. em 20/06/2024

Austrian Administration, *General information on acquiring property as a foreign national*, in [https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/bauen\\_und\\_wohnen/grundstueckskauf\\_und\\_grundbuch/grundstueckskauf/1/Seite.200041.html](https://www.oesterreich.gv.at/en/themen/bauen_und_wohnen/grundstueckskauf_und_grundbuch/grundstueckskauf/1/Seite.200041.html). consult. em 20/08/2024