



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

O MODELO DE TRIBUTAÇÃO DO IMT NA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS
PARA HABITAÇÃO PRÓPRIA E PERMANENTE

MARIA INÊS BOTA MIRANDA

OUTUBRO - 2024



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**O MODELO DE TRIBUTAÇÃO DO IMT NA AQUISIÇÃO DE IMÓVEIS
PARA HABITAÇÃO PRÓPRIA E PERMANENTE**

MARIA INÊS BOTA MIRANDA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR JOSÉ MARIA FERNANDES PIRES

PROFESSORA DOUTORA FLORENCE MENDES CORREIA CARP PINTO BASTO

OUTUBRO - 2024

*“Only those who will risk
going too far can possibly
find out how far one can
go.”*

T.S. Eliot

ABSTRACT

The purpose of this work is to investigate the impact that the evolution of the exemption from Municipal Property Transfer Tax (MPT) for Own Permanent Housing (OPH) has on access to housing for residents in Portugal.

We present an analysis of the property market and its social function in Portugal, focusing on the influence of the taxation model on the purchase of housing between 2019 and 2023. The rise in house prices, driven by factors such as tourism, foreign investment, the post Covid-19 pandemic recovery and the war in Ukraine, has affected housing affordability.

In order to achieve the proposed objectives, two econometric models were developed to assess whether the model for taxing the purchase of housing in Portugal complies with the constitutional principle of the right to housing.

The results show that the IMT exemption limit has a significant impact both on families' decision to buy their own home and on housing market prices. We conclude that this limit is outdated, and a review is recommended to improve access to OPH. Finally, the study suggests evaluating the concrete repercussions of proposals aimed at finding the ideal version of this Tax Benefit (TB), while also analysing the possibilities of offsetting possible tax revenues, from a perspective of financial neutrality of the alternatives analysed, for the revenues of municipalities.

KEYWORDS: Housing market; Housing prices; Municipal Property Transfer Tax; Housing acquisition taxation model; Exemption limit for the purchase of own permanent housing.

JEL CODES: C22; E62; E63; H71; R31; R38.

RESUMO

O presente trabalho tem por objeto a investigação do impacto que a evolução da isenção do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) destinada à Habitação Própria e Permanente (HPP) tem no acesso à habitação pelos residentes em Portugal.

Apresentamos uma análise sobre o mercado imobiliário e a sua função social em Portugal, centrando-nos na influência do modelo de tributação da aquisição de habitação entre 2019 e 2023. O aumento dos preços das habitações, impulsionado por fatores como o turismo, o investimento estrangeiro, a recuperação pós-pandemia Covid-19 e a Guerra na Ucrânia, afetou a acessibilidade à habitação.

Para alcançar os objetivos propostos, foram desenvolvidos dois modelos econométricos que avaliam a conformidade do modelo de tributação da aquisição de habitação em Portugal com o princípio constitucional do direito à habitação.

Os resultados mostram que o limite de isenção de IMT exerce um impacto relevante tanto na decisão de adquirir uma habitação própria por parte das famílias como nos preços do mercado habitacional. Concluimos que este limite se encontra desatualizado, sendo recomendada uma revisão para melhorar o acesso à HPP. Por fim, o estudo sugere a avaliação das repercussões concretas de propostas que visam encontrar a versão ideal deste Benefício Fiscal (BF), analisando também as possibilidades de compensar eventuais receitas fiscais, numa perspetiva de neutralidade financeira das alternativas analisadas, para as receitas dos municípios.

PALAVRAS-CHAVE: Mercado da Habitação; Preços da Habitação; IMT; Modelo de Tributação da Aquisição de Habitação; Limite de Isenção na Aquisição de HPP.

CÓDIGOS JEL: C22; E62; E63; H71; R31; R38.

LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

AIC – *Akaike Information Criterion*

AL – Alojamento Local

ARI – Autorização de Residência para Atividade de Investimento

Artº – Artigo

AT – Autoridade Tributária e Aduaneira

BF – Benefício Fiscal

BP – *Breusch-Pagan*

BG – *Breusch-Godfrey*

CA – Contribuição Autárquica

CC – Código Civil

CEE – Comunidade Económica Europeia

CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis

CIMT – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

CIRC – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-Lei

DSTI – *Debt Service To Income*

DW – *Durbin-Watson*

EBF – Estatuto dos Benefícios Fiscais

FGLS – *Feasible Generalized Least Squares*

HPP – Habitação Própria e Permanente

IMF – *International Monetary Fund*

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IMS – Imposto Municipal de Sisa

IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IS – Imposto do Selo

LBH – Lei das Bases da Habitação

LGT – Lei Geral Tributária

LTI – *Loan To Income*

LTV – *Loan To Value*

NIF – Número de Identificação Fiscal

NGPH – Nova Geração de Políticas de Habitação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OLS – *Ordinary Least Squares*

PIB – Produto Interno Bruto

PNH – Programa Nacional de Habitação

UE – União Europeia

VPT – Valor Patrimonial Tributário

ÍNDICE

Abstract.....	i
Resumo.....	ii
Lista de abreviaturas e acrónimos.....	iii
Índice de Figuras	vii
Índice de Tabelas.....	viii
Índice de Apêndices.....	viii
Agradecimentos.....	ix
1. Introdução	1
2. Revisão de Literatura.....	3
2.1. Evolução recente do Mercado Imobiliário	3
2.2. Determinantes da Procura de Habitação.....	4
2.2.1. Rendimento Real das Famílias	4
2.2.2. Outros Determinantes Macroeconómicos	4
2.2.3. População e Relacionados	4
2.2.4. Crédito Hipotecário e Relacionados	5
2.2.5. Turismo.....	6
2.2.6. Fiscalidade	6
2.3. Determinantes da Oferta de Habitação	7
2.3.1. Custos de Construção	7
2.3.2. Características e Políticas relacionadas com a Construção e o Arrendamento	7
2.3.3. Regulamentação e Fiscalidade.....	7
2.4. Consequências da Crise na Habitação para o Sistema Financeiro	8
2.5. Políticas macroprudenciais de resposta à crise na habitação.....	8
2.6. Contexto do Mercado Imobiliário em Portugal	9

3. Revisão Legislativa.....	11
3.1.Evolução dos Programas Legislativos de Acesso à Habitação.....	11
3.2.Programa “Mais Habitação”	11
3.3.Medidas adicionais ao Programa “Mais Habitação”	12
3.4.Modelo de Tributação em sede de IMT.....	12
3.5.Benefício Fiscal em sede de IMT para HPP	13
4. Hipóteses a estudar	16
5. Metodologia e Dados	17
5.1.Seleção da Amostra	17
5.1.1. Dados das declarações de IMT	18
5.1.2. Dados das fichas de avaliação do IMI	19
5.1.3. Cruzamento das bases de dados do IMT e do IMI	19
5.2. Modelos Econométricos	20
5.2.1.Formulação do Modelo 1: Quantidade de Transmissões de HPP (QTRANS)..	21
5.2.2. Formulação do Modelo 2: Preço da HPP (PRECO)..	21
5.3. Descrição das Variáveis.....	21
5.3.1. Variáveis Dependentes	21
5.3.2. Variáveis Independentes	22
5.3.3. Variáveis de Controlo	22
6. Análise e Discussão de Resultados.....	23
6.1. Estatísticas Descritivas dos Dados dos Modelos Econométricos.....	23
6.2. Estimação dos Modelos Econométricos	26
6.2.1. Estimação do Modelo 1	26
6.2.2. Estimação do Modelo 2	26
6.3. Resultados Empíricos dos Modelos Econométricos.....	27

6.3.1. Resultados do Modelo 1: Quantidade de Transmissões de HPP (QTRANS).....	28
6.3.2. Resultados do Modelo2: Preços da HPP (PRECO).....	29
6.4. Cenários propostos para o Limite de Isenção de IMT na aquisição de HPP..	30
6.4.1. Cenário1: Novo Limite de Isenção implementado pelo Estado	31
6.4.2. Cenário 2: Limite de Isenção atualizado conforme a evolução do mercado.....	32
6.4.3. Cenário 3: Limite de Isenção que cumpra com maior intensidade o art.º 65.º da CRP	33
7. Conclusão	34
Referências Bibliográficas	36
Apêndices	41

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – Evolução dos Valores Medianos de Avaliação Bancária dos Imóveis Habitacionais, a nível nacional, para o período entre 2011 e 2023.	10
FIGURA 2 – Evolução do Número de Fogos Concluídos de Nova Habitação Familiar, a nível nacional, para o período entre 1995 e 2023.	10
FIGURA 3 – Evolução do Limite de Isenção de SISA/IMT da aquisição de HPP.	14
FIGURA 4 – Comparação entre os índices (base: 2011) dos Valores Medianos de Avaliação Bancária e do Limite de Isenção, em Portugal, para o período entre 2012 e 2023.	14
FIGURA 5 – Evolução do Limite de Isenção Atualizado para 2023, em Portugal, para o período entre 1986 e 2023.	15
FIGURA 6 – Comparação entre o Cenário Estatal e o Cenário 1	32

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA I – Matriz de Correlações entre a variável independente e as de controlo .	23
TABELA II – Estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nas estimações. Medidas de localização (Média, Mediana e Quartis) e de dispersão (Desvio-padrão).	25
TABELA III - Resultados dos modelos de regressão	27
TABELA IV – Receita de IMT com transmissões onerosas de habitação 2023	30
TABELA V – Nova tabela prática da aquisição de HPP	31
TABELA VI - Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 1	31
TABELA VII - Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 2	33
TABELA VIII - Tabela prática do IMT da aquisição de HPP para o Cenário 3	34

ÍNDICE DE APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Tabela Síntese dos Determinantes do Mercado da Habitação	42
APÊNDICE 2 – Programas Legislativos	43
APÊNDICE 3 – Descrição da Variável Independente, Variáveis Explicativas e respetivos Sinais Esperados	47
APÊNDICE 4 – Tendência do Peso da Tributação em sede de IMT na aquisição de HPP em Portugal Continental (2019-2023)	49
APÊNDICE 5 – Variações dos escalões das tabelas práticas de IMT em 2021, 2022 e 2023.	50
APÊNDICE 6 – Análise das Resultados dos Cenários.	50

AGRADECIMENTOS

A elaboração deste Trabalho Final de Mestrado marca o culminar de um ciclo profundamente transformador, repleto de desafios e conquistas, que não teria sido possível sem o valioso contributo e o apoio incansável de todos os que me acompanharam ao longo deste trajeto. O vosso suporte foi crucial, não apenas para o meu crescimento académico e profissional, mas também para o meu amadurecimento pessoal. É com profunda gratidão e reconhecimento que expresso o meu mais sincero agradecimento.

Aos meus pais, a quem devo absolutamente tudo. Desde o início, fizeram de tudo para que as portas do meu futuro se abrissem e foram a base sobre a qual construí este percurso. Foram as pessoas com quem aprendi, através do exemplo que me foi passado, que a força não está na ausência de quedas, mas na coragem de continuar a sonhar, a lutar e a recomeçar. Esta conquista, embora escrita em meu nome, reflete inteiramente o vosso esforço e os valores que me transmitiram. Obrigada, pais, por fazerem de cada um dos meus sonhos uma missão conjunta. O que alcancei é tanto vosso quanto meu e a minha gratidão transcende qualquer palavra.

À minha irmã, com toda a sua energia contagiante, quero deixar um agradecimento especial. A tua natureza espontânea, que tantas vezes me desafiava a paciência, foi, curiosamente, uma das maiores fontes de alívio nos momentos de maior pressão. Conseguias trazer leveza e arrancar-me sorrisos mesmo nas fases mais intensas. Obrigada por, à tua maneira, seres o meu escape. Não seria a mesma coisa sem ti.

Aos meus orientadores, Professor José Maria Pires e Professora Florence Basto, expresso a minha gratidão, pela capacidade de me inspirarem a procurar sempre mais e melhor. Foram meses de dedicação, orientação e conselhos sábios que me guiaram nos momentos mais desafiantes. A sabedoria, disponibilidade e compromisso de ambos superaram largamente todas as expectativas. São, para mim, verdadeiras referências.

À minha avó Juvelina, cujos gestos simples e genuínos sempre me deram forças para continuar. Mesmo sem compreender plenamente o que esta jornada envolvia, foi uma presença constante, oferecendo carinho sem reservas.

Ao meu namorado, que foi o meu porto seguro em cada passo deste percurso. O amor, a compreensão e a paciência que demonstraste, sobretudo nos momentos em que o tempo escasseava e a pressão era constante, foram fundamentais. Obrigada por ouvires os meus

desabafos intermináveis e, acima de tudo, por acreditares em mim mesmo quando eu própria hesitava. Esta conquista é também tua.

À minha restante família, que, mesmo à distância, sempre manifestou interesse e preocupação. Foram a minha fonte de energia, renovando as minhas forças das mais diversas formas.

À minha amiga Cláudia Patrício, uma constante fonte de inspiração. Apesar de seguir um percurso distinto, sempre me ouviu com toda a sua atenção, em qualquer etapa deste trajeto. O teu apoio incondicional, aliado às conversas e desabafos que partilhámos, motivou-me a querer ser cada dia melhor. Obrigada por, mesmo à distância, nunca deixares de estar presente.

Aos meus colegas de mestrado, que se tornaram amigos e companheiros. O vosso apoio e compreensão tornaram este caminho menos solitário e mais enriquecedor. A nossa amizade é, sem dúvida, um dos melhores frutos desta experiência.

Aos meus amigos do Algarve, que, apesar de longe, estiveram sempre por perto. Obrigada por me lembrarem de que há vida para além deste percurso académico. A vossa amizade tem sido, e continua a ser, o verdadeiro sinónimo de casa para mim.

1. INTRODUÇÃO

A habitação é um bem essencial para a qualidade de vida e constitui, por isso, um dos principais ativos das famílias (Claveres et al., 2020). A Constituição da República Portuguesa (CRP), no seu art.º 65.º, consagra o direito à habitação e atribui ao Estado a responsabilidade de o assegurar, nomeadamente através de políticas públicas e fiscais (Nguyen & Nguyen, 2023). O IMT é um dos principais instrumentos usados neste contexto, o que torna essencial avaliar se este imposto facilita ou dificulta o acesso à HPP.

Considerando o papel central da tributação sobre a aquisição de imóveis, e em particular o IMT, nas políticas habitacionais e na arrecadação de receitas, este estudo propõe-se investigar se as isenções e taxas aplicadas estão em consonância com o desiderato constitucional de garantir o acesso à habitação. Sugere-se, assim, um modelo de tributação ajustado a diferentes grupos de rendimento. Idealmente, esta tributação deve atender tanto a famílias de baixos rendimentos, vulneráveis ao aumento do custo de vida, como às de rendimentos médios, cujo património é amplamente composto por imóveis (Millar-Powell et al., 2022; Schwerhoff et al., 2022; Topalova et al., 2023).

A liberalização do mercado imobiliário após a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE) exacerbou as desigualdades (Pinto & Guerra, 2019). Entre 2015 e 2023, os preços reais das habitações duplicaram em muitas economias europeias, dificultando o acesso, sobretudo para jovens e famílias com baixos rendimentos (Millar-Powell et al., 2022; Valderrama, 2023a). Este desfasamento entre a evolução de preços e o crescimento dos rendimentos (European Commission, 2024) foi agravado pelos efeitos da pandemia Covid-19 e pela guerra na Ucrânia, fatores que contribuíram para a escassez de imóveis e a financeirização do setor (Topalova et al., 2023; Valderrama, 2023a).

Mesmo com a subida das taxas de juro hipotecárias e a redução do poder de compra, a procura por habitação permaneceu elevada (Rae & Noord, 2006). Isso sugere que existem fatores subjacentes a influenciar o comportamento do mercado, sendo crucial entender esses elementos, que podem provir tanto da procura como da oferta (Januário & Cruz, 2023). Do lado da procura, destacam-se o rendimento das famílias, o crescimento populacional, a mobilidade, as taxas de juro, a fiscalidade, o endividamento, entre outros (Valderrama, 2023a). Do lado da oferta, são relevantes, por exemplo, os custos de construção e as políticas de crédito à construção. Em Portugal, o turismo e o programa *Golden Visa* também agravaram a escassez de habitações (Januário & Cruz, 2023).

Em resposta a estes desafios, o governo português, cumprindo a sua incumbência constitucional (Santos & Ribeiro, 2022), implementou o programa Mais habitação, aprovado pelo Decreto-Lei (DL) n.º 56/2023, de 6 de outubro, e introduziu benefícios fiscais adicionais destinados aos jovens.

Os contribuintes estão sujeitos a vários impostos ao longo do ciclo de vida de um imóvel, mas também beneficiam de isenções fiscais (Millar-Powell et al., 2022), que têm peso nas suas decisões de aquisição (Pina, 2010). Este estudo desenvolveu dois modelos econométricos nesse âmbito. O primeiro visa analisar o impacto da evolução da política fiscal sobre o acesso à HPP, avaliando se as alterações na tributação contribuem para facilitar ou dificultar esse acesso. O segundo procura avaliar o impacto da política fiscal nos preços da HPP, explorando de que forma eventuais alterações nessa política podem influenciar os preços e, conseqüentemente, a acessibilidade à habitação.

Com base nos resultados dos modelos, este trabalho pretende encontrar o nível de tributação ideal, que contemple a atualização das isenções previstas no art.º 9.º e das tabelas que constam no art.º 17.º, ambos do Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT), de acordo com a evolução dos preços do mercado. O objetivo é propor uma estrutura fiscal menos regressiva, que aumente a tributação sobre imóveis de maior valor e assegure, assim, o cumprimento do direito constitucional à habitação (Cammeraat & Crivelli, 2020; Millar-Powell et al., 2022).

Serão apresentados cenários para o limite de isenção na HPP, que consideram, também, a tributação da aquisição de habitação secundária. O intuito é minimizar os impactos negativos e assegurar a eficácia dos instrumentos fiscais com um baixo custo social (Valderrama, 2023a). Uma vez que a alteração destes impostos é criticada por causar distorções no mercado (Hilber & Lyytikäinen, 2017), o estudo propõe uma discriminação positiva para a HPP, em relação às segundas habitações, de forma a mitigá-las. Ainda assim, qualquer mudança deve garantir a neutralidade fiscal dos municípios, preservando as receitas locais (Pina, 2010).

A presente dissertação está dividida em seis secções, incluindo a introdução, a revisão da literatura sobre a evolução do mercado de habitação e respetivos determinantes, a revisão legislativa de programas e medidas neste âmbito em Portugal, a metodologia, a análise de resultados e as conclusões.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. Evolução recente do Mercado Imobiliário

Após a crise financeira de 2007, os preços da habitação aumentaram exponencialmente (Cavalleri et al., 2019; Cournède et al., 2020), em especial, depois de 2016, quando se verificou um aumento de 40% no mercado europeu (Topalova et al., 2023). A redução no consumo, o aumento do endividamento das famílias e a fragilização da intermediação financeira agravaram a acessibilidade (Geng, 2018). Enquanto em 1980 eram necessários 6,8 anos de rendimento anual para adquirir uma habitação, em 2019, esse número subiu para 10 anos (Cavalleri et al., 2019; Rae & Noord, 2006).

Esta valorização dos preços é, em parte, resultado do aumento do investimento imobiliário, motivado por expectativas irracionais de ganhos futuros (Adams & Füss, 2010; Cavalleri et al., 2019; Rae & Noord, 2006). Embora se esperasse que o aumento dos custos de construção limitasse esse investimento (André, 2010; Cavalleri et al., 2019), a tendência de valorização persistiu, sustentada pela entrada de investidores amadores no mercado de compra para arrendar (Rae & Noord, 2006).

As dificuldades no acesso à habitação acentuaram-se entre os jovens (McKee, 2012), após a pandemia e a guerra na Ucrânia. A inflação nos setores da energia, alimentação e transportes (Čermáková & Hromada, 2022; Topalova et al., 2023; Valderrama, 2023a) e a política restritiva das instituições financeiras (Venhoda, 2022) agravaram o problema. As taxas de juro duplicaram na maior parte dos países europeus, triplicando em nações como a Finlândia, Eslováquia, Suíça e Reino Unido (Topalova et al., 2023).

Em alguns países, como Áustria e Luxemburgo, observa-se um crescimento persistente nos preços da habitação e a deterioração dos critérios de concessão de crédito. No Reino Unido e Suíça, apesar de uma recuperação parcial, as famílias continuam fortemente endividadas. Em Portugal, mesmo com a imposição de limites à concessão de empréstimos, os preços mantêm uma trajetória ascendente (Valderrama, 2023a). Ainda que a estabilização do mercado habitacional seja uma prioridade, uma eventual queda acentuada nos preços pode representar um risco económico significativo (Rae & Noord, 2006). Valderrama (2023a) ressalta a importância de uma análise cuidadosa das causas desta problemática para a formulação de soluções eficazes.

2.2. Determinantes da Procura de Habitação

A análise de fatores que influenciam a procura de habitação é um passo essencial para identificar vulnerabilidades intrínsecas ao tema, como indicado por Valderrama (2023a).

2.2.1. Rendimento Real das Famílias

Estudos realizados por Caldera & Johansson (2013) e Geng (2018) em países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), além da análise da Irlanda de Rae & Noord (2006), demonstram que o aumento do rendimento das famílias, num cenário de parque habitacional constante, exerce uma pressão ascendente sobre os preços da habitação, a curto e longo prazo. Esse fenómeno resulta da maior capacidade financeira das famílias para adquirir imóveis ou pagar hipotecas, que motiva a procura. Assim, a acessibilidade económica torna-se um indicador relevante do fluxo de caixa disponível para amortização de hipotecas (Rae & Noord, 2006). Leis que conferem BF à habitação reforçam esta dinâmica, ampliando o impacto do rendimento no mercado habitacional (Cavalleri et al., 2019).

2.2.2. Outros Determinantes Macroeconómicos

Yoon & Lee (2014) identificaram uma correlação positiva significativa entre variáveis macroeconómicas e os preços da habitação. O Produto Interno Bruto (PIB), ao promover o crescimento económico, favorece a aquisição de imóveis, criando condições propícias para o aumento dos preços (Ortalo-Magné & Sven, 2006). Em contrapartida, a taxa de desemprego, ao reduzir a capacidade de aquisição ou de arrendar, afeta negativamente a procura e, por consequência, os preços.

2.2.3. População e Relacionados

O crescimento populacional, sobretudo em países com alta densidade demográfica, é um dos principais impulsionadores do aumento dos preços da habitação, devido à crescente procura diante de uma oferta limitada (Caldera & Johansson, 2013; Cavalleri et al., 2019; Geng, 2018). A imigração é frequentemente citada como um fator crucial neste aumento da procura habitacional (Gonzalez & Ortega, 2013; Rae & Noord, 2006).

A crescente taxa de divórcios, que resulta em novos agregados familiares, contribui igualmente para o aumento da procura (Rae & Noord, 2006). Recentemente, a afluência de refugiados ucranianos para a União Europeia (UE) e a OCDE, decorrente da guerra, também agravou a escassez da oferta habitacional, pressionando os preços, especialmente em países que adotaram políticas de acolhimento (OCDE, 2022).

2.2.4. Crédito Hipotecário e Relacionados

O crédito hipotecário desempenha um papel central na aquisição de habitação na Europa, sendo um dos maiores compromissos financeiros das famílias. Em países como a Suíça, Dinamarca e Países Baixos, a dependência de hipotecas é elevada, enquanto nos países da Europa Central e Oriental, assim como na Itália, Grécia, Chile e Colômbia, os níveis de endividamento são mais baixos. Em Portugal, cerca de metade dos proprietários recorre a este tipo de crédito (Van Hoenselaar et al., 2021; Topalova et al., 2023).

A estrutura dos mercados hipotecários, que inclui o tipo de taxa de juro (fixa ou variável), a maturidade dos empréstimos e a regulamentação aplicável, influencia a procura habitacional. Desde 2010, Portugal tem assistido a uma redução no uso de taxas variáveis devido à instabilidade económica global. Contudo, estas continuam a prevalecer em muitos países da OCDE. A maturidade tende a ser prolongada, oferecendo maior flexibilidade financeira ao longo da vida ao mutuário. A regulamentação, ao estabelecer limites, como o rácio *Loan-to-value* (LTV) - que compara o montante de empréstimo com o valor do imóvel - e normas fiscais relativas à dívida hipotecária, também condiciona a dinâmica da procura por imóveis (Frank van Hoenselaar et al., 2021).

Dado o aumento do recurso ao crédito habitacional (Mendes, 2021), Caldera & Johansson (2013) e Geng (2018) sublinham a relevância das taxas de juro, enfatizando o seu efeito negativo sobre os preços. A subida das taxas limita a capacidade de pagamento dos mutuários, absorve o poder de compra e desincentiva a procura de habitação (Topalova et al., 2023). Contudo, no curto prazo, os efeitos são pouco expressivos, pois a queda das taxas entre 2000 e 2019 ainda tem repercussões no mercado (Geng, 2018).

2.2.5. *Turismo*

A crescente valorização do lazer, o aumento da população reformada, o melhor acesso a comunicações e transportes e a globalização do mercado imobiliário incrementaram a procura de imóveis para fins turísticos (Wu et al., 2023), seja para uso próprio ou para investimento (Biagi et al., 2015). Plataformas como o *Airbnb*, cujo número de anúncios cresceu de 50.000 em 2010 para 7.000.000 em 2019, aceleraram esta tendência (Cournède et al., 2020). Em Itália, verifica-se que o turismo, além de estimular a economia local, restringe a oferta de habitação, contribuindo para a subida dos preços (Biagi et al., 2015).

2.2.6. *Fiscalidade*

Caldera & Johansson (2013) destacam o impacto da fiscalidade na procura habitacional, observando que uma maior carga fiscal pode desincentivar a imigração e a procura de imóveis, como evidenciado na Irlanda durante a crise de 2001, quando a introdução de impostos sobre o património reduziu a procura e os preços da habitação. Por outro lado, incentivos fiscais tendem a gerar o efeito contrário (Rae & Noord, 2006).

Diversos países adotam políticas de incentivo à propriedade, como BF ou programas de apoio ao crédito hipotecário, embora essas medidas possam aumentar a sobrevalorização do mercado e os custos de entrada no financiamento habitacional (Cournède et al., 2020). A dedução dos juros hipotecários no imposto sobre o rendimento, por exemplo, é uma prática implementada em dezassete países (Cournède et al., 2020; Geng, 2018; Hilber & Turner, 2014; Sommer & Sullivan, 2018). Contudo, tem sido argumentado que o fim destes subsídios, que beneficiam sobretudo a classe média e alta, pode reduzir pressões inflacionistas e melhorar o acesso à habitação (Sommer & Sullivan, 2018). Caso contrário, o aumento do número de hipotecas incentivado por essas políticas pode sobrecarregar as famílias e elevar o risco de incumprimento (Frank van Hoenselaar et al., 2021). Defende-se, com isto, que países com elevada tributação tendem a estar menos expostos a recessões económicas (Cournède et al., 2019), o que tem levado Portugal, Espanha e a Irlanda a introduzir reformas nesse sentido (Geng, 2018).

2.3. Determinantes da Oferta de Habitação

Valderrama (2023a) ressalta, também, a importância de identificar fatores políticos, institucionais e estruturais que afetam a capacidade de resposta da oferta de habitação.

Segundo Geng (2018) e Caldera & Johansson (2013), a elasticidade da oferta de habitação face aos choques da procura é crucial para o equilíbrio do mercado. Em regiões com uma oferta inelástica, como a Europa Ocidental, os preços tendem a ser mais voláteis, enquanto em países com maior flexibilidade na oferta, como os da América do Norte e da região nórdica, observa-se maior estabilidade. Ainda assim, a escassez habitacional é um problema estrutural persistente (Cavalleri et al., 2019; Geng, 2018).

2.3.1. Custos de Construção

O aumento dos custos de construção, tanto de materiais como de mão de obra, exerce uma pressão direta sobre os preços das habitações, ao encarecer a construção e reduzir a oferta disponível (Adams & Füss, 2010; Geng, 2018; Rae & Noord, 2006).

2.3.2. Características e Políticas relacionadas com a Construção e o Arrendamento

A flexibilidade da oferta habitacional é, também, limitada por restrições naturais (geográficas e urbanas) e artificiais (políticas de uso do solo, licenciamento e regulamentação do arrendamento) (Adams & Füss, 2010; Caldera & Johansson, 2013; Cavalleri et al., 2019; Cournède et al., 2020). Políticas restritivas neste âmbito, como o controlo de rendas, desincentivam o investimento imobiliário, agravando a escassez de oferta (Cournède et al., 2020; Geng, 2018; Kholodilin & Kohl, 2020).

2.3.3. Regulamentação e Fiscalidade

A regulamentação fiscal pode atuar como um mecanismo de incentivo ou desincentivo à construção habitacional. Medidas que penalizem a inatividade de terrenos ou propriedades devolutas podem aumentar a oferta de habitação (Caldera & Johansson, 2013; Rae & Noord, 2006), enquanto políticas que promovem BF à aquisição podem incentivar a especulação e agravar a sobrevalorização do mercado (Adams & Füss, 2010).

Assim, o impacto fiscal deve ser equilibrado com impostos direcionados especificamente a propriedades desocupadas ou segundas habitações, a fim de tornar a aquisição de habitação própria acessível (FitzGerald, 2005; Santos & Ribeiro, 2022).

Adicionalmente, é de referir que, em países com uma regulamentação descentralizada, as medidas locais são mais rígidas e existe menor probabilidade de se apostar em reformas (Glaeser & Ward, 2009; Hilber & Robert-Nicoud, 2013), o que dificulta o combate a estas habitações devolutas, tal como reforça Cavalleri et al. (2019).

2.4. Consequências da Crise na Habitação para o Sistema Financeiro

Valderrama (2023a) enfatiza, ainda, a necessidade de quantificar a exposição ao risco do sistema financeiro como resultado dos choques nos preços da habitação.

A exposição do sistema financeiro ao risco habitacional é significativa, uma vez que grande parte das carteiras de crédito das instituições bancárias está alocada a hipotecas (Valderrama, 2023b). Em caso de desvalorização do mercado imobiliário, a redução do valor dos ativos pode comprometer a estabilidade financeira das instituições (Benes et al., 2016; Jordà et al., 2015). A gestão do risco através de uma maior restrição na concessão de crédito tem sido uma estratégia adotada em diversos países, incluindo Portugal, que estabeleceu limites para o prazo dos empréstimos hipotecários¹ com base na idade dos mutuários (Topalova et al., 2023).

2.5. Políticas macroprudenciais de resposta à crise na habitação

Valderrama (2023a) salienta que, para reforçar a resiliência do sistema financeiro perante crises habitacionais, as autoridades macroprudenciais têm recorrido a uma variedade de ferramentas. Com o intuito de evitar níveis insustentáveis de dívida hipotecária, têm sido estabelecidos limites a rácios que regulam a concessão de crédito hipotecário², como o *Debt Service To Income* (DSTI), que relaciona o serviço da dívida com o rendimento anual bruto do mutuário; o *Loan To Income* (LTI), que compara o valor

¹ A síntese dos limites à maturidade dos empréstimos como medida macroprudencial do Banco de Portugal consta no https://drive.google.com/file/d/1zsyAUCOyeL3CGF6_3g95pjT1MT8iJaTq/view?usp=sharing.

² A síntese dos limites do Banco de Portugal consta no https://drive.google.com/file/d/1zsyAUCOyeL3CGF6_3g95pjT1MT8iJaTq/view?usp=sharing.

do empréstimo com o rendimento anual bruto do mutuário; e o LTV, que relaciona o valor do empréstimo com o valor de mercado do imóvel.

Embora esta regulamentação mais rigorosa tenha melhorado a qualidade do crédito desde a crise financeira global, também limitou o acesso à habitação (Frank van Hoenselaar et al., 2021; Valderrama, 2023a). Em resposta, alguns governos têm recorrido aos mesmos rácios para aplicar medidas de alívio aos mutuários. Em Portugal, por exemplo, foi promovida a renegociação de empréstimos a taxas variáveis quando o rácio DSTI excede 50% ou aumenta mais de 5%. De forma semelhante, em Espanha, incentivou-se o alargamento dos prazos de pagamento. Noutros países, como a Polónia e Roménia, foram introduzidos limites temporários às taxas de juro variáveis, e no Reino Unido foi disponibilizado apoio ao pagamento de juros.

2.6. Contexto do Mercado Imobiliário em Portugal

Em Portugal, a habitação é a principal forma de poupança das famílias, tornando o mercado vulnerável a flutuações de preços, derivadas da especulação, *booms* na construção, crises financeiras e eventos económicos externos (Januário & Cruz, 2023).

Em 1986, com a adesão à CEE, foi implementado o primeiro regime de crédito bonificado, que aliviou as restrições ao crédito à habitação, mas, com a sua eliminação em 2002, surgiram novas dificuldades (Mendes, 2021; Santos et al., 2014). Apesar dessas mudanças, o acesso ao crédito continuou a ser relativamente fácil, independentemente das condições financeiras dos mutuários (Januário & Cruz, 2023), o que contribuiu para o aumento da aquisição de habitação e respetivo endividamento. Este cenário persistiu até à eclosão da crise do *subprime* nos EUA (Santos et al., 2014), que afetou gravemente Portugal entre 2008 e 2013 e levou o país a solicitar assistência financeira internacional às instituições que ficaram conhecidas como “*troika*”³.

Para enfrentar a crise mencionada, foi criado o regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento (ARI), também conhecido como “Programa *Golden Visa*”⁴ (Januário & Cruz, 2023), e liberalizado o mercado do arrendamento, através do Alojamento Local (AL) (Santos & Ribeiro, 2022). A partir de 2008, plataformas de

³ Designação criada por algumas entidades, entre as quais a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o *International Monetary Fund* (IMF).

⁴ Criado pela n.º 23/2007, de 4 julho, e teve a sua entrada em vigor a 8 de outubro de 2012.

aluguer de curta duração associadas ao AL, reduziram a oferta de habitação (Cocola-Gant & Gago, 2021), desviando a habitação da sua função social (Santos & Ribeiro, 2022).

Em 2014, num contexto de recuperação pós-crise, Portugal entrou num ciclo de valorização imobiliária, amplificado pelas baixas taxas de juro e, mais tarde, por acontecimentos como a pandemia Covid-19 e a guerra na Ucrânia (Januário & Cruz, 2023), conforme ilustrado na Figura 1⁵. Esta evolução contrasta com a perda de poder de compra (Januário & Cruz, 2023) e uma possível explicação para este fenómeno reside na oferta limitada de novas habitações, insuficiente face à procura (Januário & Cruz, 2023), como evidenciado na Figura 2. Esta última retrata uma quebra persistente desde 2002, refletindo uma escassez estrutural da oferta com mais de duas décadas.

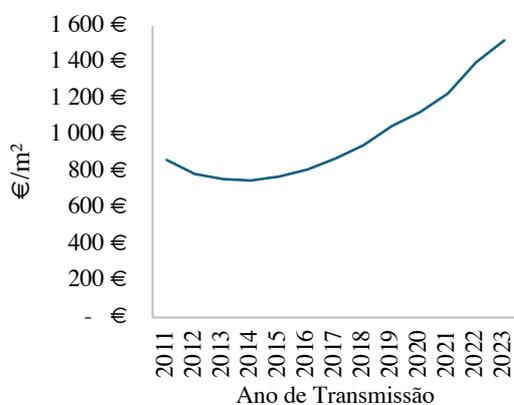


FIGURA 1 – Evolução dos Valores Medianos de Avaliação Bancária dos Imóveis Habitacionais, a nível nacional, para o período entre 2011 e 2023.

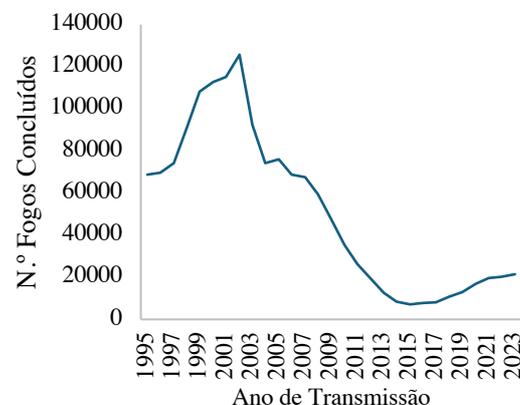


FIGURA 2 – Evolução do Número de Fogos Concluídos de Nova Habitação Familiar, a nível nacional, para o período entre 1995 e 2023.

Fonte: Elaboração própria com dados do INE (Instituto Nacional de Estatística, 2024).

Após a fase de recuperação pós-crise, o sistema bancário português passou a adotar uma postura mais rigorosa, que se prolonga até aos dias de hoje (Santos & Ribeiro, 2022). Assim, as elevadas taxas de juro são justificadas não apenas pela inflação, mas também pela necessidade de proteção das instituições financeiras (Valderrama, 2023b).

Antes de prosseguirmos com o enquadramento da legislação pertinente, foi relevante sintetizar os principais fatores que influenciam o mercado da habitação no Apêndice 1.

⁵ As estatísticas do Eurostat reforçam, também, esta constatação, através da evolução positiva e significativa do índice dos preços da habitação em Portugal (European Union, 2024).

3. REVISÃO LEGISLATIVA

3.1. Evolução dos Programas Legislativos de Acesso à Habitação

O direito à habitação está consagrado no art.º 65.º da CRP, desde 1976, como um direito económico e social dos cidadãos, sendo incumbência do Estado a adoção de “uma política tendente a estabelecer um sistema (...) de acesso à habitação própria” (n.º 3). Mendes (2021) destaca alguns dos programas marcantes na história da habitação.

No período anterior à crise financeira de 2008, destacou-se o Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL) de 1974, o Programa Especial de Realojamento (PER) para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto⁶ de 1993 e o Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA), juntamente com o Plano Estratégico de Habitação em 2007. Estes programas visavam mitigar as carências habitacionais (Mendes, 2021).

Após a fase de recuperação da crise, em 2017, foi criada a Secretaria de Estado da Habitação, responsável pela Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH). Esta iniciativa tinha como um dos principais objetivos, aumentar a oferta de habitação a preços acessíveis, sendo que os restantes estão detalhados no Apêndice 2 (Mendes, 2021).

Em 2019, a aprovação da Lei de Bases da Habitação (LBH)⁷ reforçou a função social da habitação (Santos & Ribeiro, 2022) e o Programa Nacional da Habitação (PNH)⁸ procurou suavizar vulnerabilidades inerentes ao acesso habitacional (Mendes, 2021).

3.2. Programa “Mais Habitação”

A Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, deu origem ao programa Mais Habitação, que, embora alinhado com as políticas anteriores, introduziu novas diretrizes focadas na simplificação dos processos de licenciamento, no combate à especulação imobiliária e no apoio às famílias, tanto no arrendamento como na aquisição de habitação (Apêndice 2).

A abundante produção legislativa que culmina este programa é um sintoma da preocupação do legislador com as dificuldades no acesso à habitação. Contudo, no nosso estudo, o foco é a fiscalidade do acesso à HPP, pelo que importa somente salientar as medidas fiscais associadas. Estas incluíram alterações nos impostos aplicáveis,

⁶ Programa criado pelo DL n.º 163/93, de 7 de maio, que foi sujeito a várias modificações legislativas até 2007 (Mendes, 2021).

⁷ Regulamentada pela Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro, e aprovada a 5 de julho de 2019.

⁸ Regulamentado pela Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro.

nomeadamente no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC), Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), Imposto do Selo (IS), Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e IMT.

3.3. Medidas adicionais ao Programa “Mais Habitação”

Em 2024, o Estado introduziu novos BF para os jovens até aos 35 anos que pretendam adquirir a sua primeira HPP:

- i) Isenção de IMT, até ao valor de 316.772 €, e isenção da verba 1.1 da Tabela Geral do IS, até ao valor de 316.772 €, pelo DL n.º 48-A/2024, de 25 de julho;
- ii) Isenção de emolumentos⁹ devidos no momento do registo da aquisição, até ao Valor Patrimonial Tributário (VPT) de 316.772 €, pelo DL n.º 48-D/2024, de 31 de julho;
- iii) Garantia pessoal concedida pelo Estado às instituições de crédito pela aquisição da primeira HPP, sujeita à reunião de requisitos por parte dos jovens beneficiários, previstos no DL n.º 44/2024, de 10 de julho;

3.4. Modelo de Tributação em sede de IMT

O IMT incide sobre as transmissões onerosas de imóveis situados em território nacional e é suportado pelos adquirentes, conforme disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 1.º do CIMT. Desde a sua entrada em vigor, a 1 de janeiro de 2004, através do DL n.º 287/2003, o IMT sofreu inúmeras alterações¹⁰.

O regime de tributação atual deste imposto distingue os imóveis de acordo com a sua afetação, a fim de aplicar as taxas de IMT de forma diferenciada e adequada (Pires, 2016).

As alíneas a) e b) do n.º 1 do art.º 17 do CIMT tratam as contribuições das aquisições de prédios urbanos¹¹ ou frações autónomas destinadas à habitação. O cálculo do imposto nestas transmissões baseia-se em escalões progressivos aplicados ao valor tributável¹² e

⁹ Conforme estipulado pelo n.º 1 do art.º 1.º do Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado (RERN), os “atos praticados nos serviços dos registos e do notariado são sujeitos a tributação emolumentar”, que serve de compensação para as entidades públicas envolvidas no processo de aquisição de habitação.

¹⁰ https://drive.google.com/file/d/1Z0XKNI_IWJNs9xHy0CSPcKzdIZz3XmMN/view?usp=sharing.

¹¹ Ao abrigo do art.º 4.º do CIMI, são “*todos aqueles que não devam ser classificados como rústicos*”.

¹² Segundo o n.º 1 do art.º 12 do CIMT, o valor tributável em sede de IMT pode ser assumido pelo “valor constante do ato ou do contrato ou (...) valor patrimonial tributário dos imóveis, consoante o que for maior”.

existem dois métodos alternativos para o realizar. O primeiro método utiliza as tabelas previstas nas alíneas do código, que dividem o valor sujeito ao imposto em duas partes. Uma parte respeitante à aplicação de uma taxa média ao limite inferior do escalão, e outra à aplicação de uma taxa marginal sobre a diferença entre o valor tributável e esse limite inferior. O segundo método parte das tabelas práticas publicadas por ofícios-circulados, que aplicam diretamente a taxa ao valor da transmissão e subtraem, de seguida, uma parcela fixa, que considera o limiar de isenção do primeiro escalão e as isenções parciais resultantes das taxas progressivas aplicadas.

Nas alíneas c) e d) do mesmo artigo, encontram-se previstas as aquisições de prédios rústicos¹³ ou outros prédios urbanos e outras aquisições onerosas, respetivamente. Nestes casos, o cálculo do imposto consiste na aplicação direta de taxas fixas, de 5% e 6,5%.

Importa, ainda, distinguir as alíneas iniciais, a) e b), que regulam a aquisição de habitação. A alínea a) abrange a compra de imóveis destinados exclusivamente à HPP, onde parte do valor da transmissão está isenta de IMT até um certo limite e o restante sujeito a imposto, calculado por um dos métodos anteriormente referidos. Por outro lado, a alínea b) aplica-se à habitação secundária, que não usufrui de isenção, e, portanto, o valor da transmissão é integralmente tributado de acordo com um dos métodos.

3.5. Benefício Fiscal em sede de IMT para HPP

Cumprindo a obrigação constitucional de promover o acesso à habitação, o legislador criou uma isenção do então Imposto Municipal de Sisa (IMS) para a aquisição de HPP. A Figura 3 ilustra a evolução nominal do limite máximo dessa isenção desde 1986.

Este valor patrimonial tributário (VPT) é determinado nos termos do CIMI, de acordo com a informação em: <https://drive.google.com/file/d/1Q4ulRiDQMbKWTodHu04Fze996WUw6CTF/view?usp=sharing>.

¹³ Conforme as alíneas a) e b) do n.º 1, o n.º 2 e as alíneas a) e b) do n.º 3 do art.º 3.º do CIMI, correspondem a terrenos fora de um aglomerado urbano, que não se classifiquem como terrenos para construção ou não contenham fins comerciais e industriais, e a terrenos dentro de um aglomerado urbano, edifícios, construções, águas e plantações apenas com a possibilidade de geração de rendimentos agrícolas, silvícolas e pecuários.

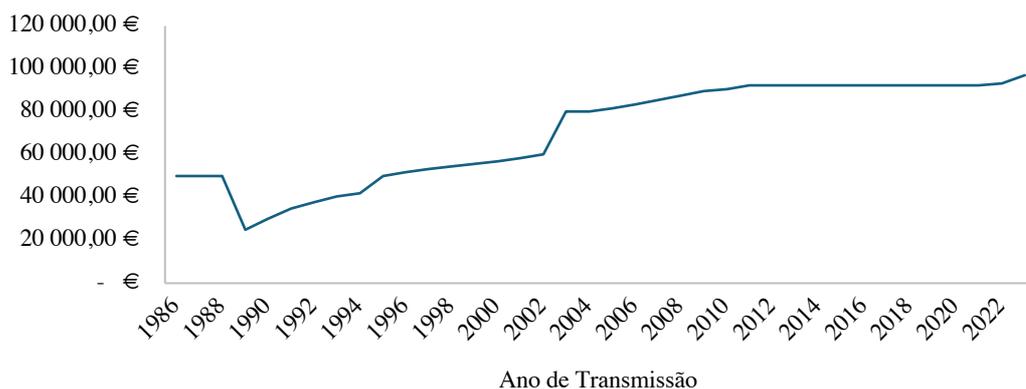


FIGURA 3 – Evolução do Limite de Isenção de SISA/IMT da aquisição de HPP.

Fonte: Elaboração própria com dados da AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2024).

Entre 2011 e 2021, este BF manteve-se inalterado, registando apenas um ligeiro aumento em 2022. A partir de 2015, os preços dos imóveis duplicaram, o que resultou numa desatualização do limite de isenção face aos valores de mercado, contrariando o objetivo constitucional de facilitar o acesso à habitação. A Figura 4 mostra a discrepância entre a evolução dos preços de mercado e do limite de isenção.

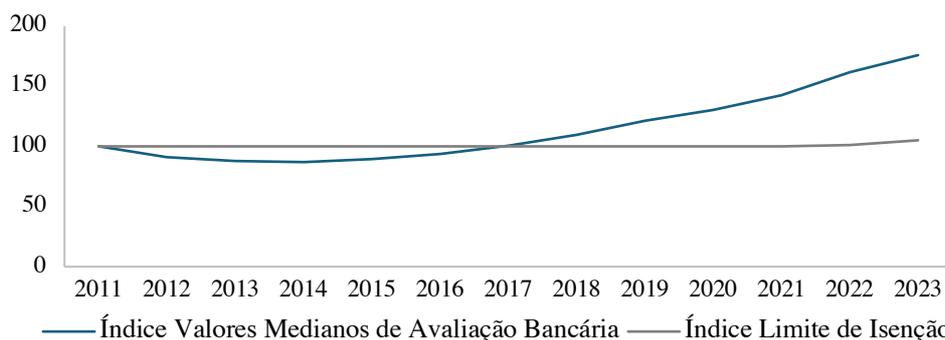


FIGURA 4 – Comparação entre os Índices (base: 2011) dos Valores Medianos de Avaliação Bancária e do Limite de Isenção, em Portugal, entre 2012 e 2023.

Fonte: Elaboração própria com base no INE (Instituto Nacional de Estatística, 2024) e na AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2024).

Considerando que o limite de isenção mede o modo como o legislador fiscal postula a sua política de acesso à habitação, uma atualização desse limite para valores atuais permite avaliar se a política de incentivo ao acesso à HPP está a ser seguida pelo legislador ordinário. Para o efeito, na Figura 5 apresentamos a atualização dos limites

anuais desde 1986 até ao presente, conforme a evolução dos coeficientes de desvalorização monetária¹⁴ e da valorização do mercado imobiliário.

Até 2011, a atualização foi apenas sustentada pelos coeficientes de desvalorização da moeda, refletindo a evolução da inflação. A partir de 2011, os valores atualizados voltaram a ser ajustados, mas com base no crescimento dos valores medianos da avaliação bancária, fornecidos pelo INE.

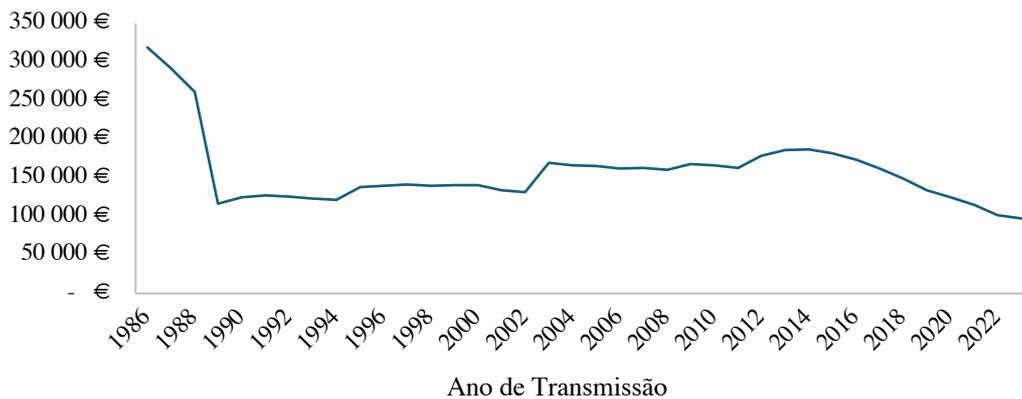


FIGURA 5 – Evolução do Limite de Isenção Atualizado para 2023, em Portugal, para o período entre 1986 e 2023.

Fonte: Elaboração própria com dados da AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2024), INE (Instituto Nacional de Estatística, 2024) e da Portaria n.º 340/2023 de 8 de novembro.

Em termos reais, o limite de isenção para a aquisição de HPP tem registado uma diminuição significativa, evidenciando uma tendência acentuada de declínio desde 1986. Esta evolução revela-se preocupante, dado que a política fiscal constitui um dos principais instrumentos de intervenção estatal (Nguyen & Nguyen, 2023). Não obstante, verifica-se que o cumprimento do desiderato constitucional do Estado tem sido comprometido, pois, em vez de se alcançar a proteção prevista, observa-se o inverso na Figura 5.

Assim, a política fiscal tem dificultado o acesso à habitação, ao aumentar os encargos na aquisição de HPP. Tal situação gerou o enfraquecimento do interesse público subjacente a este BF, que contribuiu para a regressão do país neste domínio e para o agravamento das dificuldades de muitas famílias na compra de HPP.

¹⁴ Conforme o art.º 47.º do CIRC e o art.º 50.º do CIRS, estes coeficientes são publicados anualmente por via de portarias do Ministro das Finanças e têm por objetivo efetuar a correção monetária dos valores de aquisição de determinados bens e serviços.

4. HIPÓTESES A ESTUDAR

Este trabalho procura avaliar se o atual regime de tributação de IMT sobre a habitação em Portugal está a permitir que o Estado cumpra a diretriz constitucional a que se propôs, de garantir a todos os cidadãos acesso a uma habitação própria, sem comprometer a neutralidade das receitas de IMT. Para tal, seguem-se as hipóteses a testar.

Como foi exposto na revisão da legislação, o limite de isenção do IMT para a aquisição de HPP tem sofrido, desde 1986, uma diminuição em termos reais. Esta ilação suscita a necessidade de examinar se a redução progressiva deste BF tem tido um impacto significativo e adverso no acesso das famílias residentes em Portugal à HPP. Caso tal efeito se verifique, significa que o Estado não tem vindo a cumprir o disposto no art.º 65.º da CRP, ao não ajustar o limite de isenção do IMT nominal com a evolução necessária. Em face dessa incumbência constitucional do Estado, formula-se a seguinte hipótese de investigação:

Hipótese 1 – A evolução do limite de isenção de IMT estimula o acesso das famílias à habitação própria e permanente.

Adicionalmente, a literatura sugere que o aumento de BF pode gerar pressões inflacionistas, dificultando ainda mais o acesso das famílias ao mercado imobiliário (Rae & Noord, 2006). Isto poderia, por conseguinte, contrariar o efeito positivo esperado do aumento do limite de isenção no acesso à HPP. Assim, torna-se relevante avaliar o impacto desse limite nos preços da HPP.

Se o aumento deste BF em concreto demonstrar provocar um efeito inflacionista significativo, será imperativo adotar medidas mitigadoras, particularmente no cenário de uma revisão em alta do limite máximo da isenção prevista no art.º 9.º do CIMT. Tendo em conta a existência de dois tipos principais de habitação no mercado - HPP e habitação secundária – é razoável admitir que o impacto no aumento dos preços das HPP não é uniforme. Como solução, sugere-se que, ao mesmo tempo que se aumenta o limite de isenção para HPP, se compense esse efeito com uma subida na carga fiscal sobre a habitação secundária. Desta forma, seria possível suavizar o efeito inflacionista, com a desmotivação que se criaria à procura de habitação secundária.

Assim, a segunda hipótese de investigação será:

Hipótese 2 – O aumento do limite de isenção de IMT na aquisição de habitação própria e permanente aumenta o preço das respetivas transmissões.

5. METODOLOGIA E DADOS

A presente dissertação visa avaliar o duplo impacto da evolução do limite de isenção de IMT¹⁵ no acesso à habitação. Para cumprir o objetivo, foram desenvolvidos dois modelos econométricos.

Uma vez que o limite de isenção não acompanhou a valorização do mercado imobiliário, foram formulados três cenários de ajuste a este limite, após se confirmar a significância da sua relação com as variáveis em estudo. O primeiro cenário utiliza o limite de isenção atualmente vigente para os adquirentes com menos de 35 anos. O segundo ajusta o limite ao valor real máximo, observado em 1986 na Figura 5, de forma a garantir a preservação do BF ao longo do tempo. Por último, o terceiro cenário adapta o limite às necessidades contemporâneas de uma família típica, atendendo esta a uma “habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar”, conforme o art.º 65.º da CRP.

5.1. Seleção da Amostra

Foram recolhidos dados provenientes das fichas de avaliação de IMI¹⁶, elaboradas pela AT e que registam o VPT dos imóveis; dados das declarações de IMT¹⁷, exigidas aos contribuintes em cada transação onerosa de imóveis; dados do número de dormidas em alojamentos turísticos; e dados do número de fogos concluídos destinados à habitação. Os dois primeiros universos foram sujeitos a tratamento exclusivo em ambiente *Safe Center*¹⁸, no âmbito de um protocolo¹⁹ estabelecido entre o INE, a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC). Os restantes dados foram obtidos a partir das bases de dados públicas disponibilizadas pelo INE.

¹⁵ Este limite é referente ao primeiro escalão que consta nas tabelas práticas de IMT afetas à tributação de aquisições de prédios urbanos ou frações autónomas de prédios urbanos destinados exclusivamente à HPP, conforme a alínea a) do n.º 1 do art.º 17 do CIMT. Sendo este o primeiro escalão, encontra-se isento de IMT, nos termos do art.º 9.º do CIMT, isto é, associado a uma taxa aplicada de 0%. Como tal, quanto maior o respetivo limite, maior o benefício fiscal dos contribuintes que incorram neste tipo de operação.

¹⁶ Disponível em <https://www.portaldasfinancas.gov.pt/de/impessos/IMIMod1.pdf>

¹⁷ Disponível em https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/modelos_formularios/imt/Documents/IMTDECLARACAOMOD1.PDF

¹⁸ Ambiente restrito de investigadores credenciados para o acesso a dados de carácter confidencial, protegidos pelo INE.

¹⁹ Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=387114

As declarações de IMT analisadas totalizavam 3.313.914 observações e foram coletadas numa base anual somente para o período de 2019 a 2023, devido à ausência de dados mais antigos com relevância para este estudo. As fichas de avaliação do IMI, com 8.119.936 observações, também anuais, foram recolhidas para um período mais extenso, de 2010 a 2023. Os restantes dados, coletados entre 2019 e 2023, apresentam periodicidade mensal, exceto o número de fogos concluídos destinados à habitação, que apresenta trimestral. Para garantir a compatibilidade temporal e viabilizar a construção de modelos, os dados foram organizados numa base mensal através do *software* Stata 18 (StataCorp, 2023).

5.1.1. *Dados das declarações de IMT*

Inicialmente, foi tratada a base de dados das declarações de IMT, onde cada observação retrata uma transmissão tributada e cada coluna diz respeito aos dados²⁰ preenchidos nos campos das declarações para a liquidação do imposto.

Consideraram-se apenas as aquisições do direito de propriedade sobre imóveis por pessoas singulares (identificadas por Números de Identificação Fiscal (NIF)), resultando numa amostra inicial de 2.727.711 observações. De seguida, implementaram-se restrições para eliminar transmissões que não beneficiaram da isenção parcial de IMT por não incluírem imóveis destinados à HPP. Utilizou-se a coluna relativa ao código do BF para remover as transmissões com códigos não correspondentes (variável *bfiscais_cod* ≠ 4, 97, 98 e 99) e a coluna de afetação do imóvel para eliminar as observações de prédios não destinados à habitação (variável *afetação* ≠ 3). Reduziu-se, com estas alterações, a amostra para 359.078 observações. Por fim, foram excluídas as observações duplicadas, com a mesma data de transmissão, adquirente, alienante, valor declarado e prédio (artigo, fração e freguesia), obtendo-se uma amostra final de 338.842 aquisições de prédios destinados à HPP em Portugal, entre 2019 e 2023.

Antes do cruzamento massivo com a base de dados das avaliações do IMI, esta foi também objeto de prévio tratamento de dados.

²⁰ Os dados são detalhados nas Instruções de Preenchimento constantes na Portaria n.º 1423-H/2003, de 31 de dezembro.

5.1.2. *Dados das fichas de avaliação do IMI*

Embora os dados das declarações de IMT estejam limitados ao período entre 2019 e 2023, foi necessário cruzá-los com a totalidade das fichas de avaliação do IMI, já que muitos prédios transmitidos após 2019 foram avaliados em períodos anteriores. Tal facto justifica-se pela obrigatoriedade de avaliação geral de todos os prédios no âmbito do CIMI, que entrou em vigor em 2003 e cujo processo de avaliação foi concluído até 2013.

De seguida, foram eliminadas desta base de dados todas as duplicações:

- i) Decorrentes de informação duplicada enviada pela AT ao INE;
- ii) De registos correspondentes a uma única avaliação, por exemplo nos casos em que um prédio, inicialmente registado com três apartamentos, foi reclassificado como moradia, gerando três observações em vez de uma, através da variável *artigoorigem*;
- iii) A partir da variável *tipoproprietario*, de prédios com proprietário e usufrutuário²¹ diferentes, mantendo-se apenas a avaliação associada ao usufrutuário, que é o sujeito passivo de IMI, tal como reitera o n.º 2 do art.º 8.º do CIMI;
- iv) Originadas pela variável *tipodomicilio*, que indicava se a residência do adquirente se localiza no território nacional, noutros países da UE, fora da UE ou em paraísos fiscais²². Por vezes, esta variável assinalava, para a mesma avaliação, residência no território nacional e na UE, originando informação sobreposta, sendo que Portugal pertence à UE.

Após corrigir estas inconsistências, a amostra final perfeitamente fez 7.076.898 observações.

5.1.3. *Cruzamento das bases de dados do IMT e do IMI*

O cruzamento das bases de dados foi efetuado através da variável *artigogerado_novo*, presente nos dados do IMI e criada nos do IMT, através da concatenação das variáveis *freguesia*, *t*, *artigo* e *fracc*, quando aplicável. Foram apenas mantidas as avaliações do

²¹ Conforme estipulado pelo art.º 1445.º do Código Civil (CC), os direitos e obrigações do usufrutuário são regulados pelo conceito de usufruto, que lhe confere o “direito de gozar temporária e plenamente uma coisa ou direito alheio, sem alterar a sua forma ou substância”, ao abrigo do art.º 1439.º do CC.

²² Países, territórios ou regiões com um regime fiscal claramente mais favorável, listados na Portaria n.º 1272/2001, de 9 de novembro, por satisfazerem os critérios definidos no n.º 2 do art.º 63.º-D da Lei Geral Tributária (LGT).

IMI referentes aos prédios da base de dados do IMT, através da opção “*unmatched (master)*”. De seguida, foi selecionada, para cada transmissão, a avaliação mais recente anterior à data da transmissão. Em cerca de 29% das transmissões, não foi encontrada correspondência com as avaliações do IMI, dado que estas se realizaram antes de 2010.

A partir das variáveis *areabrutaprivativafracao*, *areabrutadependente*, *areatotalterreno* e *areaimplantacaoedificio*, foi criada a variável *area*, baseada no cálculo da área previsto no art.º 40.º do CIMI²³, para permitir colocar o VPT e o valor declarado numa base comum de euro por metro quadrado (€/m²) e realizar comparações.

Por fim, eliminaram-se duplicações resultantes de informações coincidentes em variáveis como o NIF do vendedor, datas de transação e avaliação, valor declarado, VPT, área, artigo, freguesia e residência do adquirente. A amostra final incluiu 211.623 aquisições de imóveis para HPP em Portugal continental, sujeitas a IMT e cujos prédios foram avaliados nos termos do IMI, entre 2019 e 2023.

5.2. Modelos Econométricos

Foram estimados dois modelos para testar as hipóteses. O primeiro modelo explica a quantidade de transmissões de HPP com vista a testar a primeira hipótese de estudo, e o segundo aborda a evolução dos preços da HPP de forma a testar a segunda. As séries temporais selecionadas para ambos consistem em 59 e 57 observações mensais²⁴, de janeiro de 2019 a dezembro de 2023, respetivamente.

Nas equações correspondentes, o subscrito t indica a periodicidade mensal e o subscrito $t-1$ representa o “lag” temporal, ou seja, os valores da variável no mês anterior. Os coeficientes, β_1 a β_6 , medem o efeito esperado nas variáveis dependentes, assumindo “*ceteris paribus*”. O coeficiente β_0 refere-se ao termo constante, medindo o efeito base esperado, e o termo de erro aleatório é representado por μ_t .

²³ Este cálculo encontra-se devidamente fundamentado em: <https://drive.google.com/file/d/1Q4ulRiDQMbkWTOdHu04Fze996WUw6CTF/view?usp=sharing>.

²⁴ Inicialmente, a disponibilidade de dados permitia o desenvolvimento deste modelo com 60 observações, mas a presença de dois *outliers* na variável de interesse levou à redução do número de observações.

5.2.1. *Formulação do Modelo 1: Quantidade de Transmissões de HPP (QTRANS)*

Para estudar a relação entre a quantidade de transmissões de HPP e o BF associado, o seguinte modelo foi estimado:

$$(1) \log(QTRANS)_t = \beta_0 + \beta_1 \log(LIMIT_R)_{t-1} + \beta_2 \log(IMT)_{t-1} + \beta_3 \log(VNRES)_{t-1} \\ + \beta_4 \log(TUR)_{t-1} + \beta_5 \log(FCNH)_{t-1} + \beta_5 COVID_19_{t-1} + u_t$$

onde *QTRANS* representa a quantidade de transmissões de HPP em Portugal, *LIMIT_R* o limite de isenção de IMT real, *IMT* a tributação em sede de IMT, *VNRES* o investimento imobiliário estrangeiro, *TUR* o turismo, *FCNH* a oferta de nova habitação e *COVID_19* o período de pandemia.

5.2.2. *Formulação do Modelo 2: Preço da HPP (PRECO)*

Este modelo analisa a relação entre o preço da HPP e o BF, baseando-se no de Januário & Cruz (2023), adaptado ao objeto deste estudo e à literatura subjacente²⁵:

$$(2) \log(PRECO)_t = \beta_0 + \beta_1 \log(LIMIT_N)_{t-1} + \beta_2 \log(IMT)_{t-1} + \beta_3 \log(VNRES)_{t-1} \\ + \beta_4 \log(TUR)_{t-1} + \beta_5 \log(FCNH)_{t-1} + \beta_5 COVID_19_{t-1} + u_t$$

onde *PRECO* representa o preço por m² da HPP em Portugal, *LIMIT_N* o limite de isenção de IMT nominal e as restantes variáveis são equivalentes às da equação (1).

5.3. *Descrição das Variáveis*

5.3.1. *Variáveis Dependentes*

No primeiro modelo, a variável dependente *QTRANS* representa a quantidade de transmissões de HPP em Portugal. Esta variável pretende capturar a procura por HPP, alinhando-se diretamente com a primeira hipótese, que explora o impacto da política fiscal no acesso à HPP. No segundo modelo, a variável dependente *PRECO*²⁶ reflete o preço médio por m² da HPP, que é frequentemente utilizado na literatura para avaliar o impacto das crises económicas no mercado habitacional (Januário & Cruz, 2023).

²⁵ Para compreender a escolha de variáveis e respetiva descrição, vide secção 5.3.

²⁶ A unidade de observação estatística foi colocada ao preço por m² de um imóvel para HPP (Grum & Govekar, 2016), através da variável *area*, mencionada na secção 5.1.3.

Ambas as variáveis foram extraídas dos dados da secção 5.1.3, que abrangem as transmissões de HPP realizadas entre janeiro de 2019 e dezembro de 2023, sendo, posteriormente, agregadas mensalmente a nível nacional.

5.3.2. Variáveis Independentes

A variável explicativa de interesse é o limite de isenção de IMT em euros, que reflete o BF atribuído à HPP e foi construída através das atualizações apresentadas no art.º 17.º do CIMT. Esta variável foi tratada de forma distinta nos dois modelos: no primeiro, foram usados valores reais (*LIMIT_R*); e no segundo, valores nominais (*LIMIT_N*).

5.3.3. Variáveis de Controlo

Foram introduzidas as mesmas variáveis de controlo em ambos os modelos.

À semelhança do modelo de Januário & Cruz (2023), foi incluída uma variável *dummy*, *COVID-19*, que capta o efeito da perturbação exógena criada pela pandemia entre o início do primeiro confinamento, em março de 2020 (Silva et al., 2024), e o final do segundo, em março de 2021 (Cunha et al., 2023), quando ocorreram efeitos adversos nas condições financeiras da população (Lopes & Carreira, 2022).

A fim de construir a variável *IMT*, foi calculada a média mensal do peso do IMT pago no valor total das transmissões de HPP. A variável *VNRES* corresponde à percentagem média mensal do valor das transmissões de habitação realizadas por não residentes²⁷ e controla o distúrbio exógeno resultante do investimento estrangeiro no mercado imobiliário (Januário & Cruz, 2023). O turismo (*TUR*), representado pelo número mensal de dormidas em alojamentos turísticos, é incluído devido ao seu impacto nos preços, sobretudo em regiões turísticas (Biagi et al., 2015; Januário & Cruz, 2023). Por fim, a oferta de nova habitação (*FCHN*) foi construída com base no número de fogos concluídos para habitação nova²⁸ (Adams & Füss, 2010).

²⁷ Obtida a partir da identificação das situações na base de dados da secção 5.1.3. em que o *domicio_fiscal* \neq 1, considerando: 1 – Território Nacional; 2 – União Europeia; 3 – Outros países; 4 – País, território ou região claramente mais favorável da lista aprovada pela Portaria n.º 1272/2001 de 9 de novembro, do Ministro das Finanças.

²⁸ Esta série de dados temporais não foi, até então, disponibilizada de modo completo, pelo que o INE só a disponibilizou com periodicidade trimestral. Nesse caso, a mesma foi convertida em dados mensais, assumindo constância dentro de cada trimestre.

A escolha das variáveis de controlo, embora geralmente recaia sobre variáveis macroeconómicas, como o rendimento disponível ou a taxa de juro (Rae & Noord, 2006), neste estudo centrou-se em fatores específicos do mercado habitacional português no período em análise. Ainda que o poder de compra tenha vindo a reduzir, conforme mencionado na secção 2.6., a procura e os preços neste mercado continuaram a aumentar. Este facto contraria a literatura e propõe, portanto, uma análise mais específica, que vá além das variáveis macroeconómicas tradicionais.

A seleção final foi baseada na análise de índices de correlação entre as variáveis identificadas na revisão de literatura (ver Apêndice 1) e no impacto da sua inclusão ou exclusão sobre o R^2 ajustado. A matriz de correlações recalculada (Tabela I), após a remoção de variáveis problemáticas, apresentou valores absolutos entre 0,0171 e 0,7193, afastando a hipótese de ocorrência de multicolinearidade²⁹ (Gujarati, 2003). Adicionalmente, a análise dos *Variance Inflation Factors* (VIF) apurou esta evidência empírica, com valores inferiores a 5 para todas as variáveis.

TABELA I – MATRIZ DE CORRELAÇÕES ENTRE A VARIÁVEL INDEPENDENTE E AS DE
CONTROLO

	$\log(LIMIT_N)$	$\log(LIMIT_R)$	$\log(IMT)$	$\log(VNRES)$	$\log(TUR)$	$\log(FCNH)$	$COVID_19$
$\log(LIMIT_N)$	1,0000						
$\log(LIMIT_R)$	-0,4201*	1,0000					
$\log(IMT)$	0,2915*	-0,0332	1,0000				
$\log(VNRES)$	0,1012	0,0004	-0,0171	1,0000			
$\log(TUR)$	0,3600*	-0,1152	-0,0410	0,4719*	1,0000		
$\log(FCNH)$	0,5584*	-0,2347	0,6601*	0,1282	0,0335	1,0000	
$COVID_19$	-0,3200*	0,1161	-0,0453	-0,3420*	-0,7193*	-0,0313	1,0000

Nota: * representa o nível de significância estatística de 5%.

Fonte: Elaboração própria através do *software* Stata 18 (StataCorp, 2023).

Todas as variáveis contínuas foram logaritmizadas para homogeneizar as variâncias e facilitar a interpretação dos coeficientes, cuja descrição consta no Apêndice 3.

6. ANÁLISE E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

6.1. Estatísticas Descritivas dos Dados dos Modelos Econométricos

A Tabela II apresenta as estatísticas descritivas das variáveis usadas nas estimações.

²⁹ Segundo Gujarati (2003), valores superiores a 0,80 indicam multicolinearidade.

No que respeita à variável logaritmizada $\log(QTRANS)$, apresenta um valor médio de 8,17, com uma variabilidade em torno da média de 0,19. Os seus valores extremos situam-se entre 7,25 e 8,38, o que, após a conversão, indica que a quantidade mínima de transmissões de HPP variou entre 1.411, registada em abril de 2020, mês subsequente ao início da pandemia em Portugal (Silva et al., 2024), e 4.359 em novembro de 2021, período associado ao fim do segundo confinamento e ao aumento dos fluxos migratórios e de refugiados (Cénat et al., 2022; Cunha et al., 2023).

A variável $\log(PRECO)$, com uma média de 7,20 e um desvio-padrão de 0,13, está compreendida entre 6,96 e 7,51. Esses valores, ao serem convertidos, traduzem-se num intervalo de preços entre 1.049,03€ (observado em agosto de 2019) e 5.542,93€ (em maio de 2020), que revela oscilações no preço da HPP durante o período pandémico.

Quanto às variáveis $\log(LIMIT_N)$ e $\log(LIMIT_R)$, variam entre 11,43 e 11,48 e entre 11,48 e 11,81, respetivamente, levando a concluir que apresentaram dinâmicas distintas. Enquanto, em termos nominais, o limite de isenção aumentou de 92.407€ para 97.064€, em termos reais, sofreu uma redução significativa, passando de 133.986€ para 97.407€, o que evidencia a perda de relevância deste BF para os adquirentes de HPP.

Entre as variáveis de controlo, destaca-se a $\log(IMT)$, com valores entre -3,78 e -2,76. Este comportamento reflete uma variação da carga fiscal entre 2,29% (agosto de 2019) e 6,31% (maio de 2020), análoga à dos preços. Ainda que o pico de tributação tenha sido registado em 2020, observa-se uma tendência ascendente até ao fim do período, o que indica que a desatualização do limite de isenção face à inflação imobiliária aumentou o encargo fiscal das famílias. De facto, o Apêndice 4 mostra que ocorreu uma ligeira redução do peso da tributação no último ano como consequência de um aumento pronunciado do BF, mas esta não foi suficiente para restaurar os níveis de 2019. Caso o Estado tivesse ajustado adequadamente o BF, a tendência da variável teria sido constante.

Em termos de curtose³⁰, as variáveis $QTRANS$, IMT , TUR e $VNRES$ apresentam valores superiores a 3, indicando uma distribuição leptocúrtica, com maior propensão a *outliers*. A variável $LIMIT_N$ manteve um valor próximo de 3, apontando para uma distribuição mesocúrtica, com tendência normal. As restantes variáveis apresentam curtose inferior a 3, sugerindo distribuições paticúrticas, com menos extremos.

³⁰ A curtose providencia uma medida numérica, que mede o peso das caudas de uma função de densidade de probabilidade, isto é, quanto maior o valor atribuído a esta medida, maior será a probabilidade de existirem valores extremos, designados “*outliers*”, na distribuição de uma variável (Stock & Watson, 2020).

TABELA II – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NAS ESTIMAÇÕES. MEDIDAS DE LOCALIZAÇÃO (MÉDIA, MEDIANA E QUARTIS) E DE DISPERSÃO (DESVIO-PADRÃO).

Variável	Descrição	Média	Desvio-Padrão	Mínimo	1.º Quartil	Mediana	3.º Quartil	Máximo	N.º Observações	Curtose
$\log(QTRANS)$	Quantidade de Transmissões de HPP	8,17	0,19	7,25	8,13	8,20	8,28	8,38	60	12,10
$\log(PRECO)$	Preço por m ² da HPP	7,20	0,13	6,96	7,07	7,19	7,29	7,51	58	2,27
$\log(LIMIT_N)$	Limite de isenção de IMT nominal	11,45	0,02	11,43	11,43	11,43	11,44	11,48	59	3,33
$\log(LIMIT_R)$	Limite de isenção de IMT real	11,64	0,12	11,48	11,53	11,65	11,73	11,81	59	1,49
$\log(IMT)$	Tributação em sede de IMT	-3,43	0,19	-3,78	-3,54	-3,44	-3,35	-2,76	59	5,80
$\log(VNRES)$	Investimento imobiliário estrangeiro	1,30	0,25	-2,73	-1,36	-1,29	-1,21	-0,52	59	19,98
$\log(TUR)$	Turismo	15,08	0,93	11,80	14,78	15,26	15,78	16,13	59	5,13
$\log(FCNH)$	Oferta de Nova Habitação	7,31	0,19	6,90	7,16	7,38	7,45	7,53	59	2,53
$COVID_19$	Período de pandemia	0,22	0,42	0	0	0	0	1	59	2,82

Fonte: Elaboração própria através do *software* Stata 18 (StataCorp, 2023).

6.2. *Estimação dos Modelos Econométricos*

6.2.1. *Estimação do Modelo 1*

Neste primeiro modelo foram utilizadas séries temporais para analisar alterações mensais na quantidade de transmissões de HPP.

Procedimentos como a transformação logarítmica e o desfasamento, aplicados às variáveis do modelo, são típicos em modelos econométricos que estudam variáveis macroeconómicas no âmbito deste estudo (Follain & Jimenez, 1985; Januário & Cruz, 2023), tal como fundamentado na próxima secção.

O modelo foi estimado pelo método *Ordinary Least Squares* (OLS), com uma correção de erros-padrão de Newey-West, que garantiu a validade das inferências estatísticas. Esta correção é útil em modelos que incluem séries temporais, onde é comum a presença de heterocedasticidade³¹ e autocorrelação³² (Newey & West, 1987).

6.2.2. *Estimação do Modelo 2*

No segundo modelo, recorreu-se às mesmas séries temporais para analisar alterações mensais nos preços de imóveis, seguindo uma estratégia semelhante a estudos anteriores (nomeadamente Januário & Cruz (2023)). Contudo, em vez de se utilizar a transformação das primeiras diferenças, como na literatura referida, optou-se pela transformação logarítmica das variáveis. Esta transformação não só permite que os coeficientes sejam interpretados como variações percentuais, tornando os resultados mais claros e acessíveis, mas também normaliza os dados e elimina ruídos e valores atípicos que possam distorcer os resultados (Sommer & Sullivan, 2018). Isto é sobretudo relevante para os preços da habitação, que detêm grandes amplitudes de variação e necessitam, por isso, de ser incluídos em modelos baseados na variação percentual, de forma a reduzir a probabilidade de se subestimar o impacto de choques económicos (Dong et al., 2022).

³¹ O principal pressuposto de um modelo de regressão linear é o da homocedasticidade, que sugere uma variância dos resíduos ou erros constante ao longo das observações (Wooldridge, 2012).

³² Em modelos de séries temporais, a presença de autocorrelação ocorre quando há correlação entre as observações ao longo do tempo, ou seja, um valor do momento t está relacionado com valores de momentos anteriores, de $t-1$ ou $t-2$, por exemplo (Wooldridge, 2012).

A estimação dos coeficientes desta regressão foi conduzida utilizando o método *Feasible Generalized Least Squares* (FGLS) com a opção *Cochrane-Orcutt*³³, conforme aplicado no estudo de Januário & Cruz (2023). Comparado ao método OLS, o FGLS é mais eficiente, especialmente na presença de erros heterocedásticos com covariância autorregressiva, dado que proporciona coeficientes mais robustos e consistentes em termos de significância estatística e dispersão.

Assim, de entre os vários pressupostos fundamentais para a utilização dos métodos destacados, ressalta a ausência de heterocedasticidade e de autocorrelação, que foram verificadas através da realização de testes adequados³⁴.

6.3. Resultados Empíricos dos Modelos Econométricos

Na Tabela III, são apresentados os resultados de ambas as estimações.

TABELA III – RESULTADOS DOS MODELOS DE REGRESSÃO

	MODELO 1	MODELO 2	
	OLS (1)	OLS (2)	FGLS (3)
CONSTANTE	-9,080 (7,314)	-11,737 (8,275)	-12,111 (8,193)
log (<i>LIMT_R</i>)	1,013** (0,437)	-	-
log (<i>LIMT_N</i>)	-	1,521* (0,766)	1,597** (0,762)
log (<i>IMT</i>)	0,069 (0,071)	0,133* (0,073)	0,170 (0,148)
log (<i>VNRES</i>)	-0,021 (0,071)	0,093* (0,051)	0,157* (0,092)
log (<i>TUR</i>)	0,074*** (0,026)	0,005 (0,021)	0,003 (0,021)
log (<i>FCNH</i>)	0,630**	0,280***	0,246**

³³ Esta opção está disponível no *software* estatístico utilizado com a abordagem “*corc*”.

³⁴ Para testar a existência de heterocedasticidade foi utilizado o comando automático “*estat hettest*”, disponibilizado pelo *software Stata* e correspondente ao teste *Breusch-Pagan (BP)*, e para testar a existência de autocorrelação foi utilizado o comando automático “*estat bgofrey*”, correspondente ao teste *Breusch-Godfrey (BG)* e também disponibilizado pelo *software Stata*. As hipóteses nulas, de ambos os testes, não foram rejeitadas a um nível de significância de 5%.

	(0,301)	(0,036)	(0,121)
<i>COVID_19</i>	-0,235** (0,111)	-0,0688* (0,036)	-0,0666* (0,037)
N.º Observações	59	57	54
R-quadrado	0,513	0,686	0,694
Adj. R-quadrado	0,455	0,648	0,654
Prob (estatística F)	0,000	0,000	0,000
AIC	-	- 123,7	- 114,8
Durbin-Watson	-	1,678	1,812

* $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$

6.3.1. Resultados do Modelo 1: Quantidade de Transmissões de HPP (QTRANS)

A estimação OLS evidenciou que apenas as variáveis *LIMIT_R*, *FCNH* e *COVID_19* são estatisticamente significativas a 5% e a variável *TUR* a 1%.

Na coluna (1) da Tabela III, podemos verificar que o *LIMIT_R* impacta positivamente a aquisição de HPP. A elasticidade desta variável é de 1,013, implicando que um aumento de 1% no respetivo limite resulta num aumento de 1,013% na quantidade de HPP transmitida. Da mesma forma, o crescimento de 1% na *FCNH* está associado a um aumento de 0,074% na quantidade de HPP transmitida. A variável *dummy COVID_19* afeta negativamente as transmissões, tal como esperado. Surpreendentemente, a variável *TUR* apresenta um coeficiente positivo, contrário à expectativa de que um aumento no turismo limita a disponibilidade de imóveis para HPP e cria pressões inflacionistas sobre os preços, dificultando a sua aquisição.

Os resultados deste modelo permitem aceitar a Hipótese 1, fornecendo evidência empírica de que o aumento crescente do limite de isenção de IMT real estimula o acesso das famílias residentes³⁵ à HPP, ao resultar numa subida da quantidade de transmissões. Este resultado reforça a conclusão de que o Estado, ao manter o limite de isenção desatualizado, não está a cumprir plenamente o desígnio constitucional previsto no art.º 65 da CRP. Ainda que a não atualização deste limite esteja a dificultar o acesso à HPP por parte das famílias, antes de se recomendar a sua revisão, é crucial considerar os

³⁵ São consideradas residentes fiscais em território português as pessoas que cumpram os requisitos do art.º 16.º do CIRS.

potenciais efeitos secundários que tal medida pode ter no mercado, tal como explorado na Hipótese 2.

6.3.2. Resultados do Modelo 2: Preços da HPP (PRECO)

A estimação por FGLS, cujos resultados se encontram na coluna (3) da Tabela III identificou as variáveis *LIMIT_N* e *FCNH* como significativas a 5% e as variáveis *VNRES* e *COVID_19* a 10%.

O *LIMIT_N* tem um impacto positivo no preço da HPP, tal como expectável. A elasticidade dos preços nos modelos desfasados (i.e., modelos com lag que consideram a relação entre alterações do limite no mês anterior) situa-se entre 1,52 e 1,60, implicando que uma subida de 1% neste limite resulta num aumento entre 1,5% a 1,6% nos preços.

Além disso, a variável *VNRES* também contribuiu para um aumento dos preços da habitação, corroborando resultados anteriores, obtidos por Gonzalez & Ortega (2013) em Espanha. Um aumento de 1% nesta variável está associado a um incremento nos preços da habitação entre 0,09% e 1,16%. A variável *dummy COVID_19* tem um impacto negativo nos preços, o que está alinhado com as expectativas. A variável *FCNH*, tal como a *TUR* no primeiro modelo estimado, apresenta um sinal contrário ao esperado. A literatura sugere que o aumento da oferta habitacional deveria exercer uma pressão negativa sobre os preços, o que indicaria uma relação inversa. No entanto, o ligeiro aumento do número de fogos concluídos durante o período em análise pode não ter sido suficiente para atender à procura, continuando, por isso, a exercer pressão sobre os preços.

Comparando os resultados da estimação por OLS e os da estimação por FGLS, observa-se que não existem diferenças substanciais. O aumento do *Akaike Information Criterion* (AIC) no FGLS, embora sugira que este método não gerou ganhos de eficiência, tal pode ser somente atribuído ao tamanho relativamente pequeno da amostra (56 observações) (Januário & Cruz, 2023). E, esse efeito é, ainda, contrabalançado pelo aumento do valor do teste *Durbin-Watson* (DW), que sugere uma redução na autocorrelação dos resíduos e confere, assim, maior credibilidade ao FGLS.

De um método para o outro, observou-se um aumento nos coeficientes e nos erros-padrão das variáveis *LIMIT_N*, *IMT* e *VNRES*, o que pode indicar uma subavaliação dos

erros-padrão e intervalos de confiança no OLS. Inversamente, as restantes variáveis apresentaram uma ligeira sobreavaliação. Por fim, em termos de significância, verificou-se que a variável *IMT* deixou de a ter, em termos marginais; a variável *FCNH* reduziu a sua para 5%; e a variável *LIMT_N* aumentou para 5%. Além de esta última variável, com maior interesse para o estudo, ter aumentado a sua significância estatística ao longo dos ajustamentos ao modelo, os resultados em geral permaneceram consistentes em termos qualitativos.

Com base nestes apuramentos, a Hipótese 2 também pode ser validada, confirmando que o aumento do BF, representado pela variável *LIMT_N*, exerce pressões inflacionistas sobre os preços, que poderão, por sua vez, dificultar novamente o acesso das famílias. Este efeito inflacionário será considerado nos cenários propostos para o novo limite de isenção ideal.

6.4. Cenários propostos para o Limite de Isenção de IMT na aquisição de HPP

A conceção dos cenários relativos aos novos limites de isenção baseia-se na metodologia empregue na construção dos escalões das tabelas práticas do IMT, utilizando as variações entre escalões observadas em 2021, 2022 e 2023, presentes no Apêndice 5.

Seguidamente, aplicaram-se os mesmos procedimentos descritos na secção 5.1.3 à base de dados. No entanto, para este fim, foram incluídas todas as transmissões destinadas à habitação realizadas no ano mais recente com dados disponíveis, ou seja, 2023, totalizando 132.688 transmissões. Com base nesta informação, foi calculado o IMT pago em cada transmissão e as receitas arrecadadas pelos municípios. A Tabela IV demonstra que a receita gerada pelas aquisições de HPP corresponde a aproximadamente metade da gerada pelas transmissões de segundas habitações. Este facto justifica-se não só pela maior frequência de transmissões de segundas habitações (95.940) face a HPP (36.748) em 2023, mas também pela existência da isenção fiscal associada à HPP.

TABELA IV – RECEITA DE IMT COM TRANSMISSÕES ONEROSAS DE HABITAÇÃO 2023

Receita de IMT com a Transmissão Onerosa de Habitação em 2023	686 879 584,00 €
Receita de IMT com a Transmissão Onerosa de HPP em 2023	225 580 928,00 €
Receita de IMT com a Transmissão Onerosa de segundas habitações em 2023	461 298 656,00 €

Fonte: Elaboração própria.

6.4.1. Cenário 1: Novo Limite de Isenção implementado pelo Estado

O primeiro cenário contempla a aplicação do novo limite legal de isenção de IMT de 316.772€³⁶ para HPP, mas expandido, para abranger todas as aquisições e não apenas as realizadas por jovens até aos 35 anos.

A nova tabela adota um formato distinto do convencional, tal como se observa na Tabela V. Para assegurar a sua adequação, foi construída uma tabela prática adicional nos moldes habituais, aplicando o mesmo limite de isenção (Tabela VI).

TABELA V – NOVA TABELA PRÁTICA DA AQUISIÇÃO DE HPP

Valor sobre que incide o IMT (euros)	Taxa Marginal Aplicar	Parcela a Abater
Até 316 772	0%	0
De mais de 316 772 e até 633 453	8%	25341,76
Superior a 633 453 e até 1 102 920	Taxa única de 6%	
Superior a 1 102 920	Taxa única de 7.5%	

Fonte: Elaboração própria.

TABELA VI - TABELA PRÁTICA DO IMT DA AQUISIÇÃO DE HPP PARA O CENÁRIO 1

Valor sobre que incide o IMT (euros)	Taxa Marginal Aplicar	Parcela a Abater
Até 316 772	0%	0
De mais de 316 772 e até 433 313	2%	6335,44
De mais de 433 313 e até 590 811	5%	19334,83
De mais de 590 811 e até 984 570	7%	31151,05
De mais de 984 570 e até 1 968 856	8%	40996,75
Superior a 1 968 856 e até 3 428 020	Taxa única de 6%	
Superior a 3 428 020	Taxa única de 7.5%	

Fonte: Elaboração própria.

Comparando as receitas do IMT geradas pelas duas tabelas, através da Figura 6, constata-se que a tabela estatal resulta numa maior arrecadação de receitas para valores de imóveis inferiores ao último escalão da tabela tradicional. Isso deve-se à ausência do sistema gradual habitual de progressividade de taxas. Não obstante, para garantir que os

³⁶ O enquadramento da medida fiscal implementada pelo Estado para colocar em vigor este novo limite de isenção encontra-se na secção 3.3.

contribuintes mantêm os direitos fiscais de que sempre beneficiaram, faz sentido continuar a aplicar este sistema, como apresentado na tabela prática do Cenário 1.

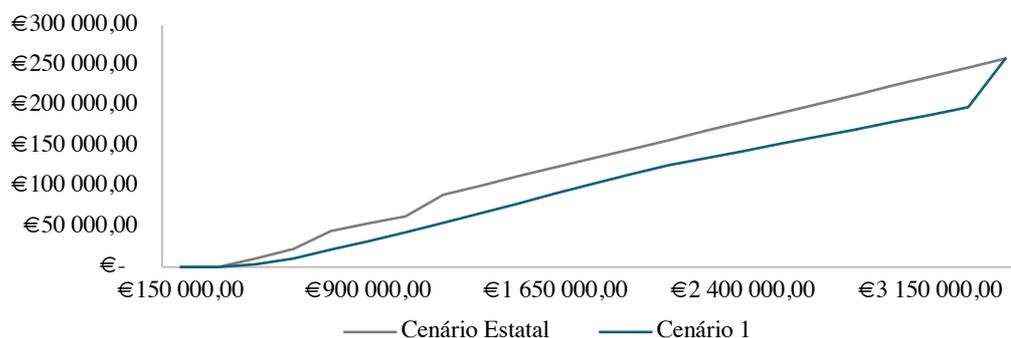


FIGURA 6 – Comparação entre o Cenário Estatal e o Cenário 1

Fonte: Elaboração própria.

Com base na tabela do cenário 1, recalculou-se o IMT para todas as transmissões de HPP realizadas em 2023, resultando numa receita total de 86.139.080€. Dado que a receita efetiva foi de 225.580.928€, tal implicaria uma perda de 139.441.848€. Para compensar esta quebra, propõe-se uma tributação acrescida sobre as aquisições de segundas habitações. Este pressuposto é justificado pelo n.º 2 do art.º 65.º da CRP, onde consta que “incumbe ao Estado estimular (...) o acesso à habitação própria”, mas não obriga a apoiar a aquisição de segundas habitações.

Além disso, ao abrigo do art.º 8.º do CIRS, os imóveis destinados a arrendamento ou turismo geram rendimentos, tal como ocorre com imóveis comerciais. Desta forma, seria justo igualar a tributação das segundas habitações à dos imóveis comerciais, que consiste na aplicação de uma taxa fixa presente na alínea e) do n.º 1 do art.º 17.º do CIMT.

Após a análise, verificou-se que uma taxa de 4.303% sobre as segundas habitações seria suficiente para compensar a perda de receitas associada às HPP.

6.4.2. Cenário 2: Limite de Isenção atualizado conforme a evolução do mercado

O segundo cenário propõe a atualização do limite de isenção utilizado em 1986 para valores reais de 2023, conforme a evolução dos coeficientes de desvalorização monetária e dos valores do mercado imobiliário. O limite de 1986 foi escolhido por ter sido o mais favorável aos contribuintes, na secção 3.5., com um valor atualizado de 318.672€.

A tabela prática ajustada a este limite, que curiosamente é apenas ligeiramente superior ao do primeiro cenário, segue o formato habitual e é apresentada na Tabela VII.

TABELA VII - TABELA PRÁTICA DO IMT DA AQUISIÇÃO DE HPP PARA O CENÁRIO 2

Valor sobre que incide o IMT (euros)	Taxa Marginal Aplicar	Parcela a Abater
Até 318 672	0%	0
De mais de 318 672 e até 435 912	2%	6373,44
De mais de 435 912 e até 594 355	5%	19450,80
De mais de 594 355 e até 990 476	7%	31337,90
De mais de 990 476 e até 1 980 665	8%	41242,65
Superior a 1 980 665 e até 3 448 581	Taxa única de 6%	
Superior a 3 448 581	Taxa única de 7.5%	

Fonte: Elaboração própria.

A aplicação desta tabela a todas as aquisições de HPP de 2023 resultaria numa receita de 85.666.048€, representando uma perda de 139.914.880€ em relação à arrecadada. Para a compensar, seria necessária uma taxa de 4,306% sobre as segundas habitações.

6.4.3. *Cenário 3: Limite de Isenção que cumpra com maior intensidade o art.º 65.º da CRP*

O terceiro cenário prevê um limite de isenção mais arrojado, mas que visa garantir o cumprimento mais efetivo do art.º 65.º da CRP, focando-se exclusivamente no acesso à HPP e excluindo a discriminação positiva para aquisições de segundas habitações.

Neste cenário, todas as aquisições de segundas habitações seriam sujeitas à taxa geral de 6,5%, o que com base nas transmissões de 2023 geraria uma receita total de 907.549.500€, significativamente superior à atual, de 686.879.584€. Esse excedente permitiria isentar totalmente as aquisições de HPP.

Ainda assim, foi desenvolvido um modelo de tributação de IMT progressivo, que garanta a equidade (Schwerhoff et al., 2022). O limite de isenção foi fixado com base no custo de uma habitação compatível com o nível de vida de uma família típica portuguesa. Para beneficiar igualmente todas as famílias, assumiu-se que esta habitação tem uma tipologia de T3³⁷ e é localizada numa área de valorização média no município mais

³⁷ Segundo o Inquérito à Fecundidade, realizado em 2019, as famílias desejam ter, em média, 2,15 filhos, logo, de um ponto de vista conservador, têm necessidade de uma habitação do tipo T3.

valorizado do país, Lisboa (Tavares & Novo, 2024). Assumindo um imóvel com estas características, observou-se que a área média habitual é de 107,0234 m².

Obteve-se, assim, uma amostra de 8 prédios em linha com estes requisitos. Os seus valores de mercado foram atualizados através do coeficiente de vetustez, de forma a perceberem-se valores adaptados às construções atuais. Desta amostra, foram apenas considerados prédios com um coeficiente de localização dentro de um intervalo mediano³⁸, coerente com o critério definido para a localização. Através da média dos valores atualizados dos imóveis que cumpriam este último critério, apurou-se o preço ideal de 587.258€, que foi usado como limite de isenção para o Cenário 3 na Tabela VIII.

TABELA VIII - TABELA PRÁTICA DO IMT DA AQUISIÇÃO DE HPP PARA O CENÁRIO 3

Valor sobre que incide o IMT (euros)	Taxa Marginal Aplicar	Parcela a Abater
Até 587 258	0%	0
De mais de 587 258 e até 803 311	2%	11745,16
De mais de 803 311 e até 1 095 294	5%	35844,49
De mais de 1 095 294 e até 1 825 277	7%	57750,38
De mais de 1 825 277 e até 3 650 028	8%	76003,15
Superior a 3 650 028 e até 6 355 145	Taxa única de 6%	
Superior a 6 355 145	Taxa única de 7.5%	

Fonte: Elaboração própria.

A aplicação desta tabela a todas as transmissões de 2023 resultou numa receita total de 50.791.416€. Uma vez que, neste cenário, o BF foi maximizado, a perda fiscal a ser compensada pela tributação de aquisições de habitações secundárias atingiu o seu pico, 174.789.512€, assim como a taxa a ser fixada para as respetivas aquisições (4,556%).

Os dados relevantes para os três cenários encontram-se sintetizados no Apêndice 6.

7. CONCLUSÃO

A presente dissertação representa um contributo significativo para a análise das implicações fiscais do IMT no acesso à HPP em Portugal, sublinhando a necessidade de uma reforma estruturada que assegure a equidade e eficácia deste instrumento tributário.

³⁸ Para o definir, foi necessário encontrar a mediana entre os valores mínimo e máximo do coeficiente de localização definidos para o concelho de Lisboa, obtendo-se 2,425. Uma vez que nenhum dos 8 imóveis da amostra detinha este coeficiente com o valor exato da mediana, foi estipulado um intervalo compreendido entre os coeficientes de localização inferior e superior mais próximos da mediana, isto é, entre 2 e 2,6.

Os resultados alcançados expõem deficiências estruturais no modelo vigente, que, ao não acompanhar as mutações do mercado habitacional, compromete a efetivação do direito à habitação, consagrado no art.º 65.º da CRP.

O desenvolvimento deste trabalho enriquece substancialmente a literatura ao revelar, com rigor econométrico, a existência de uma associação entre a isenção de IMT, a acessibilidade à habitação e a evolução dos preços, alinhando-se a estudos internacionais de referência, como o de Geng (2018) e o de Rae & Noord (2006). A desatualização deste BF ressalta o carácter regressivo de políticas inertes, desajustadas da realidade contemporânea. Estes apuramentos ampliam a compreensão sobre o papel mediador da fiscalidade no contexto de um mercado pressionado por dinâmicas nacionais, como o investimento estrangeiro e a insuficiência de oferta habitacional.

No âmbito político, torna-se imperativo um redimensionamento do limite de isenção de IMT, baseado em critérios transparentes e ajustados à evolução do mercado imobiliário. A revisão sugerida deve assumir uma periodicidade regular e automática, que garanta previsibilidade e confiança nas políticas públicas. Paralelamente, recomenda-se a implementação de mecanismos de discriminação positiva, privilegiando a aquisição de HPP face à de segundas habitações, por não usufruírem da mesma proteção constitucional. Estes últimos mecanismos não só permitem preservar a neutralidade fiscal das receitas locais dos municípios, mas também contrariar o efeito inflacionista resultante do aumento do BF.

Esta investigação reconhece, contudo, limitações, nomeadamente a restrição temporal da amostra, devido à ausência de dados fiscais específicos da HPP antes de 2019, e o impacto potencial de práticas de evasão fiscal decorrentes da subvalorização dos imóveis declarados. Estudos futuros deverão explorar formas de mitigar estas inconsistências.

Ainda assim, as conclusões apresentadas sustentam a urgência de políticas fiscais habitacionais proativas, capazes de complementar e aprimorar as iniciativas em curso, como o programa Mais Habitação e o PNH.

Em suma, um novo modelo de tributação do IMT em linha com os pressupostos assumidos na construção dos cenários propostos representa uma oportunidade para corrigir disfunções passadas e projetar um futuro mais justo. Esta mudança poderá elevar

Portugal a um patamar de referência europeia com um sistema fiscal inovador e inclusivo, liderando pelo exemplo de alicerçar a eficiência tributária à coesão social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, Z., & Füss, R. (2010). Macroeconomic determinants of international housing markets. *Journal of Housing Economics*, 19(1), 459–485. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2009.10.005>.
- André, C. (2010). A bird's eye view of OECD housing markets. *OECD Economics Department Working Papers No. 746*, 746. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5kmlh5qvz1s4-en>
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2024). *Ofícios-Circulados IMT*. Portal das Finanças. Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/instrucoes_administrativas/Pages/oficios-circulados-imt.aspx
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2024). *Ofícios-Circulados Sisa e Doações e Sucessões*. Portal das Finanças. Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/instrucoes_administrativas/Pages/oficios-circulados-sisa-e-sucessoes-e-doacoes.aspx
- Banco de Portugal. (2024). *Limites ao rácio LTV, DSTI e maturidade*. Banco de Portugal. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/page/limites-ao-racio-ltv-ao-dsti-e-maturidade>
- Benes, J., Laxton, D., & Mongardini, J. (2016). Mitigating the Deadly Embrace in Financial Cycles: Countercyclical Buffers and Loan-to-Value Limits. *IMF Working Papers*, 2016(087). Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2882651>
- Biagi, B., Brandano, M. G., & Lambiri, D. (2015). Does Tourism Affect House Prices? Evidence from Italy. *Growth and Change*, 46(3), 351-528. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/grow.12094>
- Cammeraat, E., & Crivelli, E. (2020). Toward a Comprehensive Tax Reform for Italy. *IMF Working Papers*, 20(037). Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9781513529226.001>
- Caldera, A., & Johansson, Å. (2013). The price responsiveness of housing supply in OECD countries. *Journal of Housing Economics*, 22(3), 231-249. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jhe.2013.05.002>
- Cavalleri, M. C., Cournède, B., Özsöğüt, E., & Maria Chiara Cavalleri, Boris Cournède, E. Ö. (2019). How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates. *OECD Economics Department Working Papers No. 1589*, 1589. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/4777e29a-en>
- Cénat, J. M., Darius, W. P., Noorishad, P. G., McIntee, S. E., Dromer, E., Mukunzi, J. N., Solola, O., & Williams, M. T. (2022). War in Ukraine and Racism: The Physical and Mental Health of Refugees of Color Matters. In *International Journal of Public Health* (Vol. 67). Disponível em: <https://doi.org/10.3389/ijph.2022.1604990>

- Čermáková, K., & Hromada, E. (2022). Change in the Affordability of Owner-Occupied Housing in the Context of Rising Energy Prices. *Energies*, 15(4), 1281. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/en15041281>
- Claveres, G., Mathä, T. Y., Pulina, G., Stráský, J., Woloszko, N., & Ziegelmeyer, M. (2020). Housing and inequality: The case of Luxembourg and its cross-border workers. *OECD Economics Department Working Papers*, 1608. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/666babc1-en>
- Cocola-Gant, A., & Gago, A. (2021). Airbnb, buy-to-let investment and tourism-driven displacement: A case study in Lisbon. *Environment and Planning A*, 53(7), 1671-1688. Disponível em: <https://doi.org/10.1177/0308518X19869012>
- Constituição da República Portuguesa. (1976). *Diário da República n.º 86/1976*. Série I de 10 de abril de 1976.
- Cournède, B., Sakha, S., & Ziemann, V. (2019). Empirical links between housing markets and economic resilience. *OECD Economics Department Working Papers*, 1562. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/aa029083-en>
- Cournède, B., Ziemann, V., & De Pace, F. (2020). The Future of Housing: Policy Scenarios. *OECD Economics Department Working Papers*, 1624. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0adf02cb-en>
- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. (2014). *Diário da República n.º 11/2014*. Série I de 16 de junho de 2014.
- Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares. (2014). *Diário da República n.º 252/2014*. 2º Suplemento, Série I de 31 de dezembro de 2014.
- Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis - CIMI - e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis - CIMI. (2003). *Diário da República n.º 262/2003*. Série I-A de 12 de novembro de 2003.
- Constituição da República Portuguesa. (1976). *Diário da República n.º 86/1976*. Série I de 10 de abril de 1976.
- Cunha, O., Caridade, S., Machado, A., & Peixoto, M. M. (2023). Bidirectional Intimate Partner Violence During COVID-19 in Portugal: Prevalence and Psychosocial Correlates. *European Journal on Criminal Policy and Research*. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10610-023-09565-7>
- Decreto-Lei n.º 128/2014. *Diário da República*, Série I de 29 de agosto de 2014.
- Decreto-Lei n.º 163/93. *Diário da República*, Série I-A de 7 de maio de 1993,
- Decreto-Lei n.º 182/74. *Diário da República*, 1º Suplemento, Série I de 2 de maio de 1974.
- Decreto-Lei n.º 287/2003. *Diário da República*, Série I-A de 12 de novembro de 2003.
- Decreto-Lei n.º 42/2024. *Diário da República*, Série I de 2 de julho de 2024.
- Decreto-Lei n.º 44/2024. *Diário da República*, Série I de 10 de julho de 2024.
- Decreto-Lei n.º 48/2024. *Diário da República*, Série I de 25 de julho de 2024.
- Decreto-Lei n.º 48-D/2024. *Diário da República*, Série I de 31 de julho de 2024.
- Dong, D., Liu, Z., Wang, P., & Zha, T. (2022). A theory of housing demand shocks. *Journal of Economic Theory*, 203. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jet.2022.105484>
- European Commission, Eurostat. (2024). *House price index (2015 = 100) - annual data*. Disponível em: https://doi.org/10.2908/PRC_HPI_A
- European Commission, Eurostat. (2024). *Índice de preços da habitação, deflacionado — dados anuais*. Disponível em: <http://data.europa.eu/88u/dataset/gbc7fxcptanfpkhl1khzq>

- FitzGerald, J. (2005). The Irish housing stock: Growth in number of vacant dwellings. *Quarterly Economic Commentary, Spring* (24). Disponível em: <https://www.esri.ie/publications/the-irish-housing-stock-growth-in-number-of-vacant-dwellings>
- Follain, J. R., & Jimenez, E. (1985). Estimating the demand for housing characteristics: A survey and critique. *Regional Science and Urban Economics*, 15(1), 77-107. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/0166-0462\(85\)90033-X](https://doi.org/10.1016/0166-0462(85)90033-X)
- Geng, N. (2018). Fundamental Drivers of House Prices in Advanced Economies. *IMF Working Papers*, 18(164). Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9781484367629.001>
- Glaeser, E. L., & Ward, B. A. (2009). The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 265-278. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2008.06.003>
- Gomes, N. S. (2005). *Tributação do Património*. Coimbra, Portugal: Edições Almedina, SA.
- Gonzalez, L., & Ortega, F. (2013). Immigration and housing booms: Evidence from Spain*. *Journal of Regional Science*, 53(1), 37-59. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jors.12010>
- Grum, B., & Govekar, D. K. (2016). Influence of Macroeconomic Factors on Prices of Real Estate in Various Cultural Environments: Case of Slovenia, Greece, France, Poland and Norway. *Procedia Economics and Finance*, 39, 597-604. Disponível em: [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(16\)30304-5](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(16)30304-5)
- Gujarati, D. N. (2003). Basic Econometrics fourth edition McGraw-Hill. *New York*.
- Hilber, C. A. L., & Lyytikäinen, T. (2017). Transfer taxes and household mobility: Distortion on the housing or labor market? *Journal of Urban Economics*, 101, 29-43. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2017.06.002>
- Hilber, C. A. L., & Robert-Nicoud, F. (2013). On the origins of land use regulations: Theory and evidence from US metro areas. *Journal of Urban Economics*, 75(1), 29-43. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jue.2012.10.002>
- Hilber, C. A. L., & Turner, T. M. (2014). The mortgage interest deduction and its impact on homeownership decisions. *Review of Economics and Statistics*, 96(4), 618-637. Disponível em: https://doi.org/10.1162/REST_a_00427
- Instituto Nacional de Estatística. (2019). Inquérito à Fecundidade. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUEUESdest_boui=415655178&DESTAQUESmodo=2
- Instituto Nacional de Estatística. (2024). *Fogos Concluídos (N.º) em construções novas para habitação familiar por Localização geográfica (NUTS - 2024); Trimestral*. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012778&contexto=bd&selTab=tab2
- Instituto Nacional de Estatística. (2024). *Valor mediano de avaliação bancária (€/m²) por localização geográfica (Município - 2024) e Tipo de construção; Mensal*. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0012248&contexto=bd&selTab=tab2
- Januário, J. F., & Cruz, C. O. (2023). The Impact of the 2008 Financial Crisis on Lisbon's Housing Prices. *Journal of Risk and Financial Management*, 16(1), 46. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/jrfm16010046>

- Jordà, Ò., Schularick, M., & Taylor, A. M. (2015). Leveraged bubbles. *Journal of Monetary Economics*, 76, S1-S20. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.jmoneco.2015.08.005>
- Kholodilin, K. A., & Kohl, S. (2020). Does Social Policy through Rent Controls Inhibit New Construction? Some Answers from Long-Run Historical Evidence. *SSRN Electronic Journal*, 1839. Disponível em: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3518332>
- Lei n.º 2/2024. *Diário da República*, Série I .de 5 de janeiro de 2024.
- Lei n.º 23/2007. *Diário da República*, Série I de 4 de julho de 2007.
- Lei n.º 56/2023. *Diário da República*, Série I de 6 de outubro de 2023.
- Lei n.º 83/2019. *Diário da República*, Série I de 3 de setembro de 2019.
- Lei Geral Tributária. (1998). *Diário da República n.º 290/1998*. Série I-A de 17 de dezembro de 2014.
- Lopes, A. S., & Carreira, P. (2022). COVID-19 impact on job losses in Portugal: who are the hardest-hit? *International Journal of Manpower*, 43(5), 1265-1282. Disponível em: <https://doi.org/10.1108/IJM-06-2021-0384>
- Mcallister, P., & Nanda, A. (2015). Does Foreign Investment Affect US Office Real Estate Prices? *The Journal of Portfolio Management*, 38-47. Disponível em: <https://doi.org/10.3905/jpm.2015.41.6.038>
- McKee, K. (2012). Young People, Homeownership and Future Welfare. In *Housing Studies* (Vol. 27, Issue 6), 853-862. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.714463>
- Mendes, L. (2021). Nova geração de políticas de habitação em Portugal: contradições entre o discurso e as práticas no direito à habitação. *Finisterra*, 55(114). Disponível em: https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/44446/1/Mendes_Luís_2020%282%29.pdf
- Millar-Powell, B., Brys, B., O'reilly, P., Rehm, Y., & Thomas, A. (2022). Measuring effective taxation of housing: Building the foundations for policy reform. *OECD Economics Department Working Papers*, 56. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/0a7e36f2-en>
- Newey, W. K., & West, K. D. (1987). A Simple, Positive Semi-definite, Heteroskedasticity and Autocorrelation Consistent Covariance Matrix. *Econometrica*, 55.
- Nguyen, D. X., & Nguyen, T. D. (2023). The Relationship of Fiscal Policy and Economic Cycle: Is Vietnam Different? *Journal of Risk and Financial Management*, 16(5), 281. Disponível em: <https://doi.org/10.3390/jrfm16050281>
- OCDE (2022). Housing support for Ukrainian refugees in receiving countries. *OCDE Policy Responses on the Impacts of the War in Ukraine*. OCDE publishing. Paris. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9c2b4404-en>
- Ortalo-Magné, F., & Sven, R. (2006). Housing market dynamics: On the contribution of income shocks and credit constraints. *Review of Economic Studies*, 73(2), 459-485. Disponível em: https://doi.org/10.1111/j.1467-937X.2006.383_1.x
- Pina, Á. (2010). Towards a Less Distortive and More Efficient Tax System in Portugal. *OECD Economics Department Working Papers*, 814. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/5km4m2w9hv28-en>
- Pinto, T. C., & Guerra, I. (2019). Housing policies, market and home ownership in Portugal: Beyond the cultural model. *Cidades*, 39, 101-114. Disponível em: <https://doi.org/10.15847/citiescommunitiesterritories.dec2019.039.art03>

- Pires, J. M. F. (2016). Lições de Impostos Sobre o Património e do Selo. Almedina.
Portaria n.º 420-A/2015. *Diário da República*. 2º Suplemento, Série I de 31 de dezembro de 2015. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/420-a-2015-72997139>
- Portaria n.º 340/2023. *Diário da República*. Série I de 8 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/340-2023-223940596>
- Portaria n.º 1423-H/2003. *Diário da República*. 10º Suplemento, Série I-B de 31 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/1423-h-2003-302489>
- Portaria n.º 1272/2001. *Diário da República*. Série I-B de 11 de novembro de 2001. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/1272-2001-606948>
- Rae, D., & Noord, P. van den. (2006). Ireland's Housing Boom: What has driven it and have prices overshot? In *Economics Department Working Paper No.492*. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/752770732812>
- Regulamento Emolumentar dos Registos e Notariado - RERN. (2001). *Diário da República n.º 288/2001*, Série I-A de 14 de dezembro de 2001.
- República Portuguesa - XXI Governo. (2017). *Nova Geração de Políticas de Habitação*. Obtido de Governo de Portugal: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/consulta-publica?i=213>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018. (s.d.). *Diário da República n.º 84/2018*. Obtido de 1º Suplemento, Série I de 2 de maio de 2018.
- Santos, A. C., & Ribeiro, R. (2022). Bringing the Concept of Property as a Social Function into the Housing Debate: The Case of Portugal. *Housing, Theory and Society*, 39(4), 464-483. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14036096.2021.1998218>
- Santos, A. C., Teles, N., & Serra, N. (2014). Finanças e habitação em Portugal. In *Cadernos do Observatório*.
- Schwerhoff, G., Edenhofer, O., & Fleurbaey, M. (2022). Equity and Efficiency Effects of Land Value Taxation. *IMF Working Papers*, 2022(263), 29. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9798400227943.001>
- Silva, A. C. T., Branco, P. T. B. S., & Sousa, S. I. V. (2024). Health and economic burden avoided due to air pollution reduction during the COVID-19 Lockdown: Portugal case study. *Sustainable Cities and Society*, 106. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.scs.2024.105371>
- Sommer, K., & Sullivan, P. (2018). Implications of US Tax Policy for House Prices, Rents, and Homeownership. *American Economic Review*, 108(2), 241-274. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/aer.20141751>
- StataCorp. (2023). *Stata 18 Base Reference Manual*. College Station, TX: Stata Press.
- Stock, J. H., & Watson, M. W. (2020). *Introduction to Econometrics* (4ª ed.). Harlow: Pearson Education Limited.
- Tavares, N., & Novo, G. (2024). Evolução do setor imobiliário nas regiões de Lisboa e do Porto entre 2011 e 2023: identificação de períodos de exuberância dos preços. *Gabinete de Estratégia e Estudos. Ministério da Economia e Mar*. Disponível em: https://www.gee.gov.pt/pt/?option=com_fileman&view=file&routed=1&name=GEE_Em%20An%C3%A1lise%20Exuber%C3%A2ncia_final.pdf&folder=estudos-e-seminarios%2Fartigos&container=fileman-files

- Topalova, P., Valderrama, L., Marinkov, M., & Gorse, P. (2023). European Housing Markets at a Turning Point – Risks, Household and Bank Vulnerabilities, and Policy Options. *IMF Working Papers*, 2023(076), 47. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9798400237782.001>
- Valderrama, L. (2023a). Calibrating Macroprudential Policies in Europe Amid Rising Housing Market Vulnerability. *IMF Working Papers*, 2023(075), 46. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9798400237775.001>
- Valderrama, L. (2023b). Household Vulnerabilities, Financial Stability, and the Role of Policies in Portugal. *Selected Issues Papers*, 2023(046), 24. Disponível em: <https://doi.org/10.5089/9798400248016.018>
- Van Hoenselaar, F. et al. (2021). Mortgage finance across OECD countries. *IDEAS Working Paper Series from RePEc*, 1693. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/f97d7fe0-en>
- Venhoda, O. (2022). Application of DSTI and DTI macroprudential policy limits to the mortgage market in the Czech Republic for the year 2022. *International Journal of Economic Sciences*, 11(1), 105-116. Disponível em: <https://doi.org/10.52950/es.2022.11.1.007>
- Wooldridge, J. M. (2012). *Introductory Econometrics: a Modern Approach* (Cengage Learning, Ed.; 5th ed.).
- Wu, T. P., Wu, H. C., Wang, C. M., & Wu, Y. Y. (2023). Causality between tourism and housing prices: a wavelet-based approach. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 15(4), 465-485. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/19407963.2021.1959339>
- Yoon, J. & Lee, J. (2014). The Linked Movement of House Prices and GDP in the G7 Countries. *The Korea Spatial Planning Review*, 2014(82), 49-60. Disponível em: <https://doi.org/10.15793/kspr.2014.82..004>

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – Tabela Síntese dos Determinantes do Mercado da Habitação.

Rendimento Real das Famílias	Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019); Geng (2018) e Rae & Noord (2006).
Produto Interno Bruto	Ortalo-Magné & Sven (2006) e Yoon Jaeho & Lee, Joo-Hyung (2014).
Taxa de Desemprego	Yoon Jaeho & Lee, Joo-Hyung (2014).
Crescimento da População	Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019) e Geng (2018).
Densidade Populacional	Caldera & Johansson (2013).
Mobilidade no Território Nacional e Internacional	Gonzalez & Ortega (2013) e Rae & Noord (2006).
Taxas de Divórcio	Rae & Noord (2006).
Afluxo de Refugiados Ucrrianos	OCDE (2022).
Características do Crédito Hipotecário por parte de Instituições Financeiras	Frank van Hoenselaar et al. (2021); Mendes (2021) e Topalova et al. (2023).
Taxas de Juro Implícitas no Crédito Hipotecário	Caldera & Johansson (2013) e Geng (2018).
Procura por Alojamentos Turísticos	Biagi et al. (2015) e Wu et al. (2023).
Plataformas para Oferta de Alojamentos Turísticos	Cournède et al. (2020) e Wu et al. (2023).
Custos da Construção	Adams & Füss (2010); Geng (2018) e Rae & Noord (2006).
Características Geográficas e Urbanas	Adams & Füss (2010); Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019) e Cournède et al. (2020).
Políticas relacionadas com o Uso dos Solos, Processos de Licenciamento e Regulamentação do Arrendamento	Adams & Füss (2010); Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019); Cournède et al. (2020); Geng (2018) e Kholodilin & Kohl (2020).
Tributação Fiscal do Património	Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019); Cournède et al. (2019); FitzGerald (2005); Geng (2018); Hilber & Robert-Nicoud (2013); Rae & Noord (2006); Santos & Ribeiro (2022) e Sommer & Sullivan (2018).
Descentralização do Poder Estatal	Cavalleri et al. (2019); Glaeser & Ward (2009) e Hilber & Robert-Nicoud (2013).
Políticas de Apoio ao Crédito Hipotecário	Cournède et al. (2020); Frank van Hoenselaar et al. (2021); Geng (2018); Hilber & Robert-Nicoud (2013); Sommer & Sullivan (2018).
Disponibilidade do Crédito por parte das Instituições Financeiras	Benes et al. (2016); Caldera & Johansson (2013); Jordà et al. (2015) e Topalova et al. (2023); Valderrama (2023a).
Regime ARI ou Programa <i>Golden Visa</i>	Januário & Cruz (2023) e Santos & Ribeiro (2022).

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE 2 – Programas Legislativos.

PROGRAMA	ANO	LEI	PROJETOS OU AÇÕES CRIADOS (SE APLICÁVEL)	OBJETIVO
Serviço de Apoio Ambulatório Local (SAAL)	1974	<i>Diário do Governo</i> , I série, n.º 182, 02/08/1974	-	Eliminar carências habitacionais através de investimentos destinados a populações em más condições de alojamento com recursos provenientes das câmaras municipais.
Programa Especial de Realojamento (PER) para as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto	1993	DL n.º 163/93, de 7 de maio	-	Eliminar carências habitacionais através do realojamento em habitações construídas ou adquiridas com recurso a auxílio financeiro proveniente do governo.
Programa de Financiamento para o Acesso à Habitação (PROHABITA)	2004	DL n.º 135/2004, de 3 junho, e DL n.º 54/2007, de 12 de março	-	Eliminar carências habitacionais através da reabilitação de parte do parque habitacional, para os municípios realojarem as famílias.
Plano Estratégico de Habitação	2007	-	-	Investimento do Estado na reabilitação do parque habitacional, parcerias público-privadas e dinamização do mercado de arrendamento.
Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local (AL)	2014	DL n.º 128/2014, de 29 de agosto	-	Alojamento temporário em estabelecimentos que não reúnem todos os requisitos legalmente exigidos para os empreendimentos turísticos.
Regime de Autorização de Residência para Atividade de Investimento (ARI)	2015	Lei n.º 63/2015, de 30 de junho	-	Facilitar a residência de investidores estrangeiros, sob a condição de exercerem atividades de investimento, entre elas a compra de imóveis em áreas de regeneração urbana.
			1º Direito	Apoiar o acesso à habitação das famílias que vivem em grave carência habitacional (DL n.º 37/2018, de 4 de junho).
			Porta de Entrada	Como substituto do PER e do PROHABITA, visa apoiar o acesso ao alojamento urgente (DL n.º 29/2018, de 4 de maio).

Nova Geração de Políticas de Habitação (NGPH)	2017	Resolução de Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio	Programa de Arrendamento Acessível (PAA)	Isentar de IRS e de IRC os rendimentos prediais resultantes de contratos de arrendamento e subarrendamento habitacional, em contrapartida da limitação e controlo do valor das rendas destinadas a famílias e arrendatários de baixos rendimentos, de forma a criar mais oferta de alojamentos a preços acessíveis (DL n.º 68/2019, de 22/05).
			Porta 65 Jovem	Apoiar financeiramente o arrendamento habitacional dos jovens entre os 18 e os 35 anos, com uma subvenção mensal não reembolsável por períodos de 12 meses (DL n.º 87/2017, de 18/08).
			Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE)	Incentivar a reabilitação de imóveis, especialmente património público devoluto ou disponível, que se destinem ao arrendamento a custos acessíveis. Desta forma, aumenta-se a oferta de habitação (Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, de 1 de setembro).
			Reabilitar para Arrendar	Financiar a reabilitação de edifícios destinados ao arrendamento habitacional.
			Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas (IFRRU 2020)	Apoiar a reabilitação de edifícios dentro de Áreas de Reabilitação Urbana definidas pelos Municípios ou englobados pelo Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas, através de produtos financeiros da banca comercial com garantias financeiras asseguradas (Resolução do Conselho de Ministros n.º 84-O/2016).
			Casa Eficiente 2020	Financiar operações de reabilitação, desde que se destinem à melhoria da eficiência energética de edifícios e frações de habitação, através do financiamento reembolsável do Banco Europeu de Investimento (BEI).
			Chave na Mão	Incrementar a inclusão social e coesão territorial (Aviso n.º 14754/2019, de 23 de setembro e Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2018 de 7 de maio).
			Do Habitação ao Habitat	
			Porta ao Lado	Encaminhamento e acompanhamento no acesso à habitação por parte das famílias.

Lei das Bases da Habitação (LBH)	2019	Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro	-	Cumprir a função social da habitação e assegurar o direito à habitação a todos, através da desfinanciarização do mercado e da reestruturação legislativa do investimento estrangeiro.
Programa "Mais Habitação"	2023	Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro	Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA)	<ul style="list-style-type: none"> i) Isentar de IMT a aquisição de terrenos para construção habitacional e de prédios urbanos, reabilitados ou construídos no âmbito deste programa; ii) Isentar de IMI, durante 3 anos, ou 5 anos pelo proprietário.
			Regime dos incentivos ao arrendamento habitacional a custos acessíveis e à venda de imóveis do Estado	<ul style="list-style-type: none"> i) Reduzir em 10% as taxas de IRS e IRC nas mais-valias da alienação de participações em fundos ou sociedades de investimento imobiliário, se, pelo menos, 75% dos ativos destas sociedades estejam afetos ao arrendamento habitacional a custos acessíveis. ii) Isentar de IRS e IRC rendimentos prediais obtidos no âmbito deste programa e do alojamento para estudantes, ganhos com a alienação de imóveis para habitação ao Estado, Regiões Autónomas, entidades públicas empresariais na área da habitação ou autarquias locais, e rendimentos prediais, até 2019, de contratos de arrendamento de imóveis para habitação. iii) Isentar de IS os contratos de arrendamento e de IMI os terrenos para construção e prédios para habitação.
			Benefícios estruturais ao nível de IRS	<ul style="list-style-type: none"> i) Reduzir a taxa de tributação autónoma dos rendimentos prediais afetos ao arrendamento habitacional de 25%, com redução adicional de 10% em contratos com duração entre 5 e 10 anos, de 15% em contratos com duração entre 10 e 20 anos ou de 20% em contratos que integrem o direito real de habitação duradoura. ii) Isentar de IRS as mais-valias da alienação de imóveis habitacionais não afetos à HPP do alienante ou de terrenos para construção caso o alienante aplique o valor de realização na amortização do capital do crédito à habitação da sua HPP ou dos seus descendentes, em 3 meses.
			Benefícios estruturais ao nível de IVA	Alargar a taxa reduzida de IVA às empreitadas de construção.

			Benefícios estruturais ao nível de IMI	Eliminar o coeficiente de vetustez dos prédios afetos ao alojamento local para não degradar o valor deste tipo de imóveis.
			Incentivos Fiscais à aquisição de habitação em sede de IMI	<ul style="list-style-type: none"> i) Revogar as alíneas d) e e) do n.º 1 e do n.º 2, 3, 4, 5, 6 e 7 do art.º 9º do CIMI, de forma a extinguir dois regimes de não sujeição, nos casos dos terrenos para construção e dos prédios para venda; ii) Aditar o art.º 11º-B ao CIMI para antecipar a isenção dos terrenos para construção. <p>O objetivo destas medidas é acelerar a disponibilização de imóveis no mercado.</p>
			Incentivos Fiscais à aquisição de habitação em sede de IMT	Reduzir o prazo de 3 para 1 ano da isenção de IMT nas aquisições de prédios para revenda, para acelerar o processo.
Programa Nacional da Habitação (PNH)	2024	Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro	1º Direito	Garantir Habitação às famílias que sofrem de carência financeira.
			Bolsa de Imóveis para Habitação	Proporcionar um arrendamento acessível.
			Plano de Reabilitação do Parque Habitacional Público	Melhorar condições habitacionais e relações entre senhorio e inquilino.
			Processo Aquisitivo de Imóveis	Promover a transição de imóveis inerentes ao alojamento local para habitacionais.
			Porta de Entrada	Atender ao alojamento urgente de grupos populacionais em risco.
			Bolsa Nacional de Alojamento Urgente e Temporário (BNAUT)	Atender ao alojamento urgente, desencadeadas de acontecimentos inesperados.
			Programa de Apoio ao Arrendamento (PAA)	Facultar benefícios fiscais e apoio financeiro ao arrendamento ou à venda, que resultem em preços compatíveis com a disponibilidade das famílias.
			Porta 65 Jovem	
Reabilitar para Arrendar Habitação a Custos Controlados				
Contratos de longa duração	Autonomizar taxas dos contratos de arrendamento habitacional consoante a duração dos contratos.			

			Direito real de habitação duradoura	Viabilizar um direito vitalício de residência permanente.
			Proteção aos arrendatários e mutuários	Apoiar o pagamento de rendas, crédito à habitação e respetivas prestações, criar instrumentos de fiscalização ao arrendamento, desincentivar o alojamento local, promover o fim dos vistos <i>gold</i> e controlar as rendas no mercado do arrendamento.
			Da Habitação ao Habitat IFRRU 2030 Programas de mobilidade habitacional	Quantificar espaços residenciais, promover uma maior coesão territorial e incentivar a fixação e atração para os territórios do interior.
			Novos modelos de habitação corporativa Projeto-piloto de habitação pública Normas técnicas de construção simplificadas Simplificação do licenciamento dos solos	Valorizar questões relacionadas com a agilidade, sustentabilidade e inovação habitacional.

Fonte: Elaboração própria com base no estudo de Mendes (2021) e na NGPH (República Portuguesa - XXI Governo, 2017).

APÊNDICE 3 – Descrição da Variável Independente, Variáveis Explicativas e respetivos Sinais Esperados.

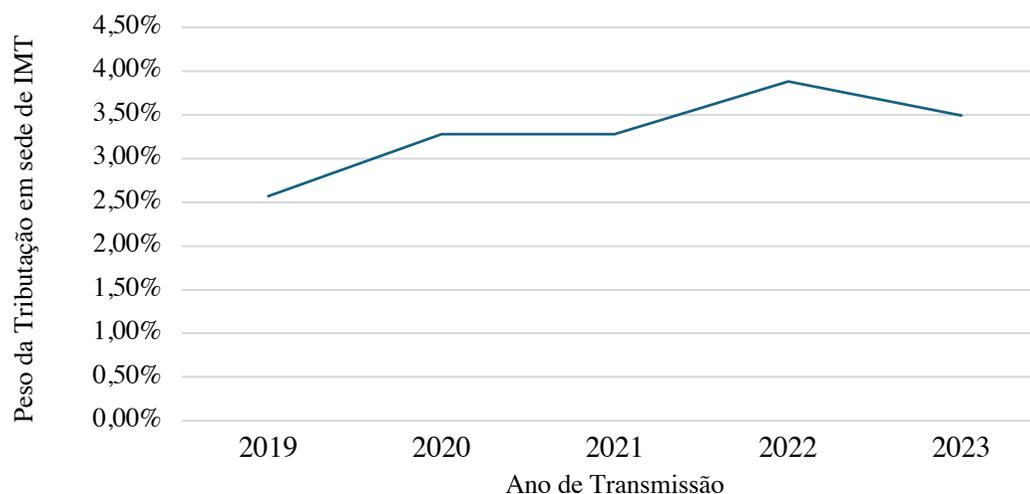
VARIÁVEL	SINAL ESPERADO MODELO 1	SINAL ESPERADO MODELO 2	EXPLICAÇÃO	BASE DE DADOS
Limite de Isenção de IMT real (<i>LIMIT_R</i>)	+	n.a.	Um aumento do limite de isenção de IMT, em termos reais, pode ser interpretado como um incentivo à compra de HPP, uma vez que reduz a carga fiscal sobre o adquirente no momento da aquisição. Espera-se que este efeito aumente a procura por HPP, dado que a redução de impostos tende a tornar a compra de imóveis mais acessível. Explicação fundamentada por Caldera & Johansson (2013) e Rae & Noord (2006).	Limites de isenção de IMT na aquisição de HPP. Dados obtidos de ofícios-circulados publicados pela AT ou das tabelas constantes na alínea a) do n.º 1 do art.º 17º do CIMT. Valores expressos em euros.
Limite de Isenção de IMT nominal (<i>LIMIT_N</i>)	n.a.	+	Um aumento do limite de isenção de IMT, em termos nominais, pode criar a expectativa de uma redução na carga fiscal sobre a aquisição de HPP, incentivando um aumento da procura. Este aumento da procura,	

			<p>por sua vez, pode gerar pressões inflacionistas sobre os preços dos imóveis.</p> <p>Explicação fundamentada por Caldera & Johansson (2013).</p>	
Tributação em sede de IMT (<i>IMT</i>)	-	-	<p>O aumento do peso da tributação sobre o valor dos imóveis indica que o benefício afeto à HPP não está a acompanhar a valorização do mercado imobiliário, isto é, o valor das habitações está a crescer mais rapidamente do que o limite de isenção de IMT. Esta discrepância implica um aumento dos custos fiscais para os adquirentes, o que pode desincentivar a procura por HPP e, conseqüentemente, reduzir as pressões inflacionistas sobre os preços dos imóveis.</p> <p>Explicação fundamentada por Caldera & Johansson (2013) e Rae & Noord (2006).</p>	<p>Peso médio da tributação em sede de IMT no valor sujeito a IMT nas aquisições de HPP. Dados de elaboração própria através das bases de dados do INE. Valores de periodicidade mensal e expressos em percentagem.</p>
Património Estrangeiro (<i>VNRES</i>)	-	+	<p>Fatores como a implementação do Programa <i>Golden Visa</i>, o surgimento do regime do AL e, mais recentemente, o afluxo de imigrantes e refugiados, têm pressionado a procura de habitação por não residentes em Portugal. Este aumento da procura por parte de não residentes reduz a disponibilidade de imóveis destinados à HPP dos residentes e, conseqüentemente, resulta numa subida dos seus preços. Deste modo, a população portuguesa enfrenta maiores dificuldades no acesso à compra de imóveis.</p> <p>Explicação fundamentada por Mcallister & Nanda (2015).</p>	<p>Peso do valor dos imóveis adquiridos por não residentes. Dados de elaboração própria através das bases de dados do INE. Valores de periodicidade mensal e expressos em percentagem.</p>
Turismo (<i>TUR</i>)	-	+	<p>O aumento da procura por estadias em alojamentos turísticos estimula o crescimento deste tipo de alojamentos, bem como a conversão dos imóveis anteriormente destinados a arrendamentos de longo prazo em arrendamentos de curto prazo. Este fenómeno tende a provocar uma subida dos preços da habitação, sobretudo nos grandes centros urbanos, onde a procura turística é mais intensa, dificultando o acesso de potenciais adquirentes de comprar HPP.</p> <p>Explicação fundamentada por Biagi et al. (2015) e Wu et al. (2023).</p>	<p>Número de dormidas em alojamentos turísticos. Dados obtidos do INE. Valores de periodicidade mensal e expressos em unidades.</p>
Oferta de Nova habitação (<i>FCNH</i>)	+	-	<p>Um aumento do número de fogos concluídos para habitação contribui para a ampliação da oferta no mercado imobiliário, o que, ao satisfazer parte da procura, pode levar a uma redução dos preços. No entanto, para que este efeito ocorra de forma significativa, o crescimento da oferta deve ser substancial; caso contrário, a pressão da procura pode continuar a sustentar o aumento dos preços da habitação.</p>	<p>Fogos concluídos para nova habitação. Dados obtidos do INE. Valores de periodicidade trimestral e expressos em unidades.</p>

			Explicação fundamentada por Adams & Füss (2010); Caldera & Johansson (2013); Cavalleri et al. (2019) e Cournède et al. (2020).	
Período de Pandemia (COVID_19)	-	-	Dado que o período de pandemia foi marcado pelo crescimento da inflação e pelo aumento do desemprego (Lopes & Carreira, 2022), a população sofreu uma descapitalização, resultando em menores rendimentos reais e numa menor disponibilidade financeira para a aquisição de habitação. Com a redução da procura, é expectável observar que os preços dos imóveis também registem uma diminuição. Explicação fundamentada por Lopes & Carreira (2022).	Variável fictícia, que assume o valor de 1, quando a observação de um determinado mês integrou o período de pandemia estipulado, ou o valor de 0, quando a observação não compreende um mês pertencente ao respetivo período.

Fonte: Elaboração própria.

APÊNDICE 4 – Tendência do Peso da Tributação em sede de IMT na aquisição de HPP em Portugal Continental (2019-2023).



Fonte: Elaboração própria com base em dados da AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2024).

APÊNDICE 5 – Variações dos escalões das tabelas práticas de IMT em 2021, 2022 e 2023.

ESCALÕES 2021	VARIAÇÕES ESCALÕES 2021	ESCALÕES 2022	VARIAÇÕES ESCALÕES 2022	ESCALÕES 2023	VARIAÇÕES ESCALÕES 2023
92.407 €	-	93.331 €	-	97.064 €	-
126.403 €	36,79%	127.667 €	36,79%	132.774 €	36,79%
172.348 €	36,35%	174.071 €	36,35%	181.034 €	36,35%
287.213 €	66,65%	290.085 €	66,65%	301.688 €	66,65%
574.323 €	99,96%	580.066 €	99,96%	603.289 €	99,97%
1.000.000 €	74,12%	1.010.000 €	74,12%	1.050.400 €	74,11%

Nota: o valor da primeira linha das colunas “Escalões 2021”, “Escalões 2022” e “Escalões 2023” corresponde ao limite de isenção.

Fonte: Elaboração própria com base na AT (Autoridade Tributária e Aduaneira, s.d.).

APÊNDICE 6 – Análise das Resultados dos Cenários.

	CENÁRIO 1	CENÁRIO 2	CENÁRIO 3
Receita de IMT em habitação em 2023	686 879 584,00 €	686 879 584,00 €	686 879 584,00 €
Receita de IMT em HPP em 2023	225 580 928,00 €	225 580 928,00 €	225 580 928,00 €
Receita de IMT em segundas habitações em 2023	461 298 656,00 €	461 298 656,00 €	461 298 656,00 €
Receita de IMT em HPP adaptada ao cenário proposto	86 139 080,00 €	85 666 048,00 €	50 791 416,00 €
Receita de IMT em HPP prescindida e a ser recuperada em segundas habitações	139 441 848,00 €	139 914 880,00 €	174 789 512,00 €
Receita total a ser recuperada em segundas habitações para manter a carga fiscal	600 740 504,00 €	601 213 536,00 €	636 088 168,00 €
Valor sujeito a IMT de todas as transmissões de segundas habitações	13 962 300 000,00 €	13 962 300 000,00 €	13 962 300 000,00 €
Taxa única de IMT para tributar as transmissões de segundas habitações	4,303%	4,306%	4,556%

Fonte: Elaboração própria.