



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**A PROGRESSIVIDADE DA ISENÇÃO DO IMT PARA HABITAÇÃO
PRÓPRIA E PERMANENTE NO CONTEXTO DO IRS**

SIMÃO FILIPE DA COSTA

JULHO - 2025



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO DISSERTAÇÃO

**A PROGRESSIVIDADE DA ISENÇÃO DO IMT PARA HABITAÇÃO
PRÓPRIA E PERMANENTE NO CONTEXTO DO IRS**

SIMÃO FILIPE DA COSTA

**ORIENTAÇÃO:
PROFESSOR DOUTOR JOSÉ MARIA FERNANDES PIRES**

JULHO - 2025

*“It is hard to fail, but it is
worse never to have tried to
succeed.”*

T. Roosevelt

LISTA DE ABREVIATURAS

- AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
- CCA – Código da Contribuição Autárquica
- CCPIIA - Código da Contribuição Predial e do Imposto Sobre a Indústria Agrícola
- CIMSISSD – Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doações
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
- CIMT – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
- CIS – Código do Imposto do Selo
- HPP – Habitação Própria e Permanente
- IMS – Imposto Municipal de Sisa
- IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
- IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- LGT – Lei Geral Tributária
- VPT – Valor Patrimonial Tributário

RESUMO

Esta dissertação fornece resultados sobre o impacto da isenção do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) para habitação própria e permanente (HPP) na progressividade do sistema fiscal português, analisada através dos rendimentos declarados no preenchimento da declaração do Modelo 3 do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). Além disso, esta investigação analisa os efeitos da isenção sobre o número de transações, valor de transmissão e imposto arrecadado.

A literatura sugere que o acesso à habitação é o mais novo risco social. Atualmente, em Portugal, os jovens entre os 18 e 34 anos aumentaram o tempo de permanência em casa dos pais. Para combater essas dificuldades, foi introduzida uma isenção no IMT para a aquisição de primeira HPP por jovens até aos 35 anos. Contudo, existem evidências de que esta isenção beneficia os indivíduos com maiores rendimentos, colocando em causa o sentido atual do efeito redistributivo e progressivo dos impostos.

Assim, foram desenvolvidos dois modelos econométricos que avaliam o impacto do rendimento sobre o IMT efetivamente pago pelos adquirentes, em contrapartida da avaliação de uma isenção na aquisição desses mesmos imóveis. Aliado a isso, foi desenvolvido um índice matemático que mede a progressividade do imposto.

Os resultados da investigação mostram que a aplicação desta isenção do IMT estabelece uma menor relação entre o rendimento dos adquirentes e o imposto pago na aquisição de habitação. O estudo conclui, também, que esta medida tem efeitos regressivos para os escalões com menores rendimentos sendo, contudo, bastante benéfica para a classe média, dado que estabelece uma maior progressividade. Analisando esta medida para toda a população, o índice indica que a isenção do IMT provocou uma melhoria na progressividade do imposto. Por fim, os resultados apresentam uma melhoria no acesso à habitação, mas que é colmatada com um agravamento dos preços dos imóveis.

PALAVRAS-CHAVE: Progressividade; Isenção do IMT; Habitação Própria e Permanente; Impostos Sobre o Património; Habitação Jovem.

CÓDIGOS JEL: C21; E62; H23; H71; R31; R38

ABSTRACT

This dissertation provides results on the impact of the exemption from Municipal Property Transfer Tax (IMT) for own and permanent dwellings (OPD) on the progressivity of the Portuguese tax system, analyzed through the income declared when completing the Model 3 Personal Income Tax (IRS) return. In addition, this research analyses the effects of the exemption on the number of transactions, transfer value and tax collected.

The literature suggests that access to housing is the newest social risk. Currently in Portugal, young people between the ages of 18 and 34 have increased the amount of time they spend in their parents' homes. To combat these difficulties, an IMT exemption was introduced for young people up to the age of 35 to purchase their first OPD. However, there is evidence that this exemption benefits individuals with higher incomes, calling into question the current sense of the redistributive and progressive effect of taxes.

Two econometric models were therefore developed to assess the impact of income on the IMT actually paid by purchasers, as opposed to the assessment of an exemption on the purchase of these same properties. In addition, a mathematical index was developed to measure the progressivity of the tax.

The results of the research show that the application of this IMT exemption establishes a lower ratio between the purchasers' income and the tax paid on the purchase of housing. The study also concludes that this measure has regressive effects for the lower income brackets, but is very beneficial for the middle class, as it establishes greater progressivity. Analyzing this measure for the entire population, the index indicates that the IMT exemption has led to an improvement in the progressivity of the tax. Finally, the results show an improvement in access to housing, but this is offset by a rise in property prices.

KEYWORDS: Progressivity; IMT Exemption; Own and Permanent Housing; Property Taxes; Youth Housing.

JEL CODES: C21; E62; H23; H71; R31; R38

ÍNDICE

Lista de Abreviaturas.....	i
Resumo.....	ii
Abstract.....	iii
Índice.....	iv
Índice de Figuras.....	v
Índice de Tabelas.....	vi
Índice de Apêndices.....	vi
Agradecimentos.....	vii
1. Introdução.....	1
2. Revisão da Literatura.....	2
2.1. O Sistema Fiscal Português.....	2
2.2. Evolução da Tributação do Património.....	3
2.3. Fragilidades do SISA.....	7
2.4. Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT).....	8
2.5. Fragilidades do IMT.....	8
2.6. Problemas na Habitação & Isenção na Aquisição de Habitação Própria e Permanente.....	9
2.7. Os Efeitos das Isenções na Aquisição de HPP no Plano Internacional.....	12
3. Revisão Legislativa.....	14
4. Hipótese a Estudar.....	16
5. Metodologia e Dados.....	17
5.1. Base de dados.....	17
5.1.1. Dados do IMT.....	18

5.1.2. Dados do IMI.....	18
5.1.3. Dados do IRS.....	19
5.1.4. Junção das bases de dados do IMT, IMI e IRS	19
5.2. Amostra e Descrição das variáveis	20
5.3. Modelos utilizados.....	21
6. Análise de Resultados.....	23
6.1. Estatística Descritiva dos Dados.....	23
6.2. Resultados Empíricos das Regressões	24
6.3. Curvas de Progressividade e Índice de Kakwani.....	26
6.3.1. IMT vs. Rendimento.....	26
6.3.2. IMT vs. Base Tributável.....	30
6.3.3. IMT+IRS vs. Rendimento	31
6.4. Análise de Tendências	32
7. Conclusões, Limitações e Investigação Futura.....	34
Referências Bibliográficas.....	36
Apêndices	39

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- Progressividade do IRS.....	22
Figura 2- Progressividade do IMT vs. Rendimento	27
Figura 3- Progressividade do IMT vs. Rendimentos > 0	28
Figura 4- Progressividade do IMT vs. Base Tributável.....	30
Figura 5- Progressividade do IMT+IRS vs. Rendimento	31
Figura 6- Evolução do IMT pago, número de transações e valor do ato.....	32

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I – Taxas de IMT	15
Tabela II – Matriz de Correlações	21
Tabela III – Resultados das Regressões	24

ÍNDICE DE APÊNDICES

Apêndice 1 – Estatística descritiva das variáveis utilizadas no modelo	39
Apêndice 2 – Primeira estimação dos modelos econométricos	41
Apêndice 3 – Quadro resumo do Índice de Kakwani	42

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação marca o fim de uma grande etapa, iniciada desde que me conheço como pessoa. Ao longo deste percurso, mantive contacto com inúmeras pessoas que contribuíram para moldar a pessoa que sou hoje – tantas que seria impossível mencioná-las todas neste breve excerto. Por isso, deixo aqui um sincero agradecimento a todos vós. Gostaria, contudo, de destacar, de forma especial, aqueles cuja presença e apoio foram fundamentais para mim.

Aos meus pais, José e Sofia, por terem sido a maior base de estabilidade e por me terem dado todas as oportunidades para traçar o meu percurso com paz e segurança. Sem vocês, tudo teria sido mais difícil.

À minha irmã, Beatriz – mesmo que te considere chata, agradeço-te por todos os momentos passados e pela ajuda na preparação das minhas apresentações.

Aos meus avós, por serem uma constante fonte de orgulho e inspiração.

Aos meus amigos de Mafra, por terem sempre sido uma fonte de alegria e gargalhada. Com vocês foi possível distrair-me das preocupações, o que por vezes, era necessário.

À minha namorada, por não só ter ouvido todos os meus desabafos e me ter dado motivação constante, mas, sobretudo, por ter estado comigo num dos momentos mais difíceis da minha vida. O teu carinho e a tua preocupação para comigo foram essenciais.

Ao meu orientador, Professor Doutor José Maria Fernandes Pires, por toda a ajuda prestada. O seu conhecimento na matéria, aliado à abertura para a partilha de ideias, foi fundamental para o desenvolvimento deste trabalho.

Aos meus colegas de licenciatura e mestrado, que sempre se mostraram disponíveis para colaborar e partilhar ideias, mesmo sem qualquer obrigação. Hoje, considero-vos verdadeiros amigos.

Às instituições de ensino ISCTE e ISEG, por fornecerem os meios e conhecimentos necessários à concretização desta dissertação e, em particular, por terem sido determinantes para a minha entrada no mercado de trabalho.

A todos vocês, um muito obrigado.

1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação visa responder à questão: a nova isenção do IMT para jovens até aos 35 anos, na aquisição de HPP, contribui para a progressividade do sistema fiscal ou acentua as desigualdades? Esta estudo torna-se relevante, na medida em que está relacionada com um dos problemas centrais enfrentados pelos jovens – crescente dificuldade no acesso à habitação – e onde a política fiscal assume um papel importante.

A progressividade fiscal, consagrada nos artigos 103.º e 104.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), é um dos pilares da justiça tributária. Com a introdução desta isenção no IMT, procurou-se apoiar os jovens no acesso à habitação, mas diversos estudos (Schmidt, 2022; Silvennoinen, 2021) alertam para o risco de medidas semelhantes beneficiarem desproporcionalmente os indivíduos com maiores rendimentos, podendo comprometer o seu efeito redistributivo.

Para avaliar o impacto desta medida, recorreu-se a uma abordagem metodológica mista. Foram estimados 2 modelos econométricos e utilizado o índice de Kakwani para medir a progressividade do imposto antes e após a simulação de uma isenção. Analisaram-se, ainda, os efeitos desta isenção sobre o número de transações e o valor de transmissão.

Esta investigação contribui com novos conhecimentos sobre a aplicabilidade de uma isenção na aquisição de HPP, fornecendo dados quantitativos sobre o nível de progressividade desta medida. Os resultados revelam um agravamento das desigualdades, uma vez que a população com menores rendimentos é fortemente prejudicada com a introdução desta medida face ao restante da população.

Por fim, esta dissertação terá mais 6 capítulos. No segundo capítulo é efetuada uma revisão da literatura, procurando apresentar-se dados sobre a evolução da tributação do IMT e aplicação de isenções no âmbito internacional. No capítulo seguinte dá-se uma breve revisão legislativa para enquadrar as normas de incidência da nova isenção do IMT - que servirá de base para esta investigação. Segue-se depois para a apresentação da hipótese de estudo no quarto capítulo. No capítulo 5 é apresentada a metodologia desta investigação. O capítulo 6 divulga os resultados obtidos e desenvolve uma análise crítica dos mesmos. O capítulo 7 encerra com as conclusões, as principais limitações do estudo e as propostas para investigação futura.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. *O Sistema Fiscal Português*

As funções do Sistema Fiscal Português estão estabelecidas no art.º 103.º da CRP e visam satisfazer as necessidades financeiras do Estado e de outras entidades públicas, bem como assegurar uma repartição justa dos rendimentos e da riqueza. Para além disso, a mesma redação define que ninguém pode ver-se obrigado a pagar impostos que não hajam sido criados nos termos da Constituição, indo ao encontro da noção de imposto definida por Jeze: “o imposto é uma prestação pecuniária, exigida aos particulares por via de autoridade, a título definitivo e sem contrapartida, com vista à cobertura dos encargos públicos” (Jeze, 1931, apud Pereira, 2023).

Como referido por Casalta Nabais, o conjunto das normas que compreendem o nosso sistema fiscal garantem a capacidade funcional do Estado, fornecendo os meios financeiros necessários para suportar o seu funcionamento (Nabais, 2021). Contudo, deve-se à partida descartar a possibilidade de existir um Estado apenas taxador, dado que existe um conjunto de bens públicos cujos custos não podem ser distribuídos pelos seus respetivos utentes através de taxas, nomeadamente a justiça, a habitação e a saúde, pelo que devem ser distribuídos por todos os cidadãos através dos impostos (Nabais, 2023).

Outra característica base do sistema fiscal, estabelecida no art.º 12.º da Lei Geral Tributária (LGT), assenta na não retroatividade, ou seja, na aplicação da lei tributária no tempo, segundo o qual as normas tributárias apenas se aplicam aos factos ocorridos após a sua entrada em vigor (corroborando com a informação vinculativa com processo 27173, com despacho de 2024-12-27, do Diretor-Geral, relativa à aplicação temporal da nova isenção no IMT abordada neste estudo).

Estabelecidos os princípios gerais do Estado Fiscal, importa enunciar os princípios especiais que se encontram estabelecidos no art.º 104.º da CRP. Os impostos sobre o rendimento devem ser progressivos e contribuir para a diminuição das desigualdades (n.º 1), enquanto os impostos sobre o património devem contribuir como instrumento de igualdade entre os cidadãos (n.º 3), ou seja, devem servir como complemento aos impostos sobre o rendimento para a prossecução desse fim (Pereira, 2023). Assim, a progressividade é um instrumento relevante para a realização da finalidade constitucional da promoção da justa distribuição do rendimento e da riqueza.

Defensores da tributação do património, indicam que esta é necessária, dado que a sua sujeição a imposto permite tributar uma capacidade contributiva dos indivíduos que nem sempre é revelada através do rendimento (Pereira, 2023). Deste modo, entende-se que tributar o património é tributar a riqueza, de cada cidadão, estabelecida na Constituição (Pires, 2015).

Apesar disso, os objetivos traçados no que concerne à tributação do património revelam-se inócuos, exceto na parte isenta e de tributação progressiva em sede de IMT na aquisição de prédios para habitação, dado que o legislador não discrimina os patrimónios mais elevados nem aplica taxas progressivas para os restantes casos, levando Casalta Nabais a colocar em causa o sentido atual do art.º 104º da Constituição (Nabais, 2021). Além disso, a forma como é determinada a matéria coletável sujeita a imposto sobre o património, e a conseqüente dificuldade em combater a evasão fiscal, revelam uma vertente limitada da tributação do património face à política fiscal redistributiva (Pereira, 2023).

Por fim, o Sistema Fiscal apresenta uma estrutura e dinâmica que pode ser dividida em: facto gerador do imposto; matéria coletável, taxas e coleta; e operações de lançamento, liquidação e coleta. Entende-se por facto gerador do imposto, o conjunto dos elementos objetivos e subjetivos que, juntos, fazem nascer a obrigação tributária. Dentro do elemento objetivo, distinguem-se quatro aspetos: material, espacial, temporal e quantitativo. O elemento subjetivo é o que conecta um sujeito passivo aos elementos objetivos. No que concerne à segunda parte da estrutura do imposto, encontra-se a fase de determinação da matéria coletável, que nem sempre é a mesma que a base tributável, e da qual é aplicada a taxa nominal, obtendo-se a coleta. A última parte é caracterizada pela operação de lançamento, fase onde identifica-se os sujeitos passivos e a matéria coletável, segue-se a fase de liquidação, onde se apura o imposto a pagar, finalizando com a fase da cobrança, processo de entrada do montante nos cofres do Estado (Pereira, 2023).

2.2. Evolução da Tributação do Património

A tributação do património, como é conhecida aos dias de hoje, vigora desde os finais de 2003 após a publicação da Lei n.º 26/2003, de 30 de julho e do Decreto-Lei n.º 278/2003, de 12 de novembro, tendo sido a última parcela do sistema fiscal português sujeita a reforma.

A entrada em vigor desta legislação revogou, nomeadamente, os antigos Código da Contribuição Autárquica (CCA) e o Código do Imposto Municipal de Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doações (CIMSISD), introduzindo uma nova tributação estática e dinâmica do património, através do IMI, para o primeiro caso, e através do IMT ou IS, para o segundo (Nabais, 2021). Considera-se dinâmica, para o caso do IMT ou IS, pois ocorre quando determinado sujeito passivo manifesta a sua capacidade contributiva, ao contrário do IMI que apresenta uma tributação estática, dado que é relevada através da posse de determinado imóvel.

Antes de aprofundar mais sobre este tema, é importante salientar as razões que levaram à introdução desta reforma e, por isso, torna-se necessário efetuar uma análise da evolução da tributação do património.

Vigorava, em Portugal, até à reforma fiscal de 1989 uma ligação entre valor patrimonial e o valor do rendimento dos prédios, implementada em 1929 por Salazar e consagrada em 1963 através do Código da Contribuição Predial e do Imposto Sobre a Indústria Agrícola (CCPIA). A “Contribuição Predial”, como era conhecida, incidia sobre o rendimento dos imóveis e, portanto, “a teleologia desses impostos não era a tributação da riqueza, como hoje a Constituição estabelece, mas antes a tributação do rendimento” (Pires, 2015).

A reforma fiscal de 1989, com a introdução da Contribuição Autárquica (CA), operou uma separação entre a tributação do rendimento e do património (Pereira, 2023). Na verdade, a CA é o primeiro imposto sobre o património em Portugal, porque passou a pretender tributar os imóveis tendo por referência o seu valor de mercado. Ao contrário, a “Contribuição Predial” tributava apenas o rendimento dos imóveis e não o seu valor de mercado, separando os imóveis arrendados, que eram tributados pelo seu rendimento real e efetivo (art.º 113.º do CCPIA) e, por outro, os prédios não arrendados, que estavam também sujeitos ao mesmo imposto, já não pelo rendimento real, mas pelo seu rendimento potencial (era a “justa renda” que servia de base para determinação do imposto (art.º 125.º do CCPIA). Os prédios rústicos eram também tributados através do “saldo de uma conta anual de cultura”, ou seja, correspondente ao rendimento potencial (art.º 36.º do CCPIA).

Daqui resultava, desde logo, uma discriminação dos contribuintes, uma vez que tributava o rendimento efetivamente recebido para uns e o rendimento potencial para

outros. Esta diferenciação era, também, agravada pelo facto de não existir uma atualização recorrente do valor da “justa renda” e que, por isso, não acompanhava a evolução do mercado imobiliário e dos ciclos económicos (Pires, 2015). Tornava-se, portanto, necessária uma reformulação do sistema fiscal português.

Como referido anteriormente, dá-se em 1989 a separação entre o rendimento e o património. Na parte da tributação do rendimento, abandonou-se a tributação do rendimento potencial, passando a ficar apenas sujeito a imposto o rendimento efetivo, que seria tributado em sede de IRS ou IRC, deixando de pagar imposto os prédios que não se encontravam arrendados.

Havia, todavia, a necessidade de criar um mecanismo que tributasse o valor da riqueza imobiliária detida pelos contribuintes, que foi consagrada através da entrada em vigor da Contribuição Autárquica (CA), um verdadeiro imposto sobre o património. Nos primórdios da sua existência, subsistia a ideia de que a CA substituiria a antiga “Contribuição Predial”, contudo, como salienta Pires, a CA não “se destinou a substituí-la, dado que esta (“Contribuição Predial”) era um imposto sobre o rendimento e a CA um verdadeiro imposto sobre o património ou a riqueza” (Pires, 2015).

Com a criação deste novo paradigma, passou a existir a carência de um mecanismo que revelasse o valor dessa riqueza imobiliária, que até então não era tributado, cumprindo o princípio constitucional de tributação separada e simultânea do rendimento e da riqueza. A forma mais justa de cálculo do valor da riqueza imobiliária seria a utilização do valor de mercado dos imóveis. Contudo, o antigo sistema de avaliação dos imóveis estava concebido para determinar a renda potencial que o imóvel poderia gerar num ano civil e na falta de um novo código de avaliações dos imóveis, que fosse exequível entrar em vigor à data da reforma, foi instaurado um mecanismo provisório com base no antigo regime (Pereira, 2023; Pires, 2015).

A solução foi multiplicar o anterior rendimento coletável (efetivo ou potencial) pelo fator 15 para os prédios urbanos e pelo fator 20 para os rústicos. Desta forma, o valor dos imóveis urbanos corresponderia a 15 anos de rendas recebidas pelos seus detentores.

Este imposto foi bastante criticado, uma vez que a falta de atualização recorrente do valor matricial dos imóveis, como referido anteriormente, conduzia a uma “situação de

sobretributação dos prédios novos ao lado de uma desajustada subtributação dos prédios antigos” (Preâmbulo CIMI, 2003).

Apenas com a Reforma da Tributação do Património de 2003 e consecutiva inclusão, no Código do IMI, do novo sistema de avaliações baseado em critérios objetivos e tendo por referência o valor de mercado imobiliário, foi possível atingir uma igualdade entre os contribuintes. Pires (2015) enumerou um conjunto de ineficiências e injustiças presentes no antigo regime. Durante a sua vigência, o critério da “justa renda” como fator de avaliação, conferia à Comissão de Avaliação todo o poder para proceder à determinação da renda potencial, uma vez que, na falta de critérios objetivos, abria-se a porta para a subjetividade e “no limite, dois prédios iguais e com a mesma localização, podiam ter valores de avaliação completamente diferentes” (Pires, 2015).

Ademais, a desatualização dos valores patrimoniais conduzia a discriminações negativas em relação aos prédios arrendados, aos titulares de prédios novos e às novas gerações. Primeiro porque os prédios que se encontravam arrendados tiveram o seu valor patrimonial constantemente atualizado até 1989, derivado do rendimento efetivamente recebido, mas os prédios que não se encontravam arrendados eram apenas atualizados quando existia iniciativa da administração fiscal, algo que era extremamente raro. Consecutivamente, o valor patrimonial desses prédios não acompanhou os valores da inflação. Por outro lado, passou a existir uma desigualdade entre os detentores de prédios novos, dado que, no fim da sua construção, estes eram objeto de avaliação tendo em conta um contexto completamente diferente do que era vivido até 1989. O sistema passou a ser um fator de degradação do parque imobiliário, porque da nova avaliação poderia resultar uma maior contribuição. Por fim, o sistema discriminava as novas gerações, pois eram estas que predominantemente adquiriam prédios novos e, eram estas também, as que pagavam mais imposto (Pires, 2015).

Assim, nos períodos finais de vigência da Contribuição Autárquica, estimava-se que o valor patrimonial dos imóveis correspondia a 60% do seu valor de mercado. Para aproximar o montante arrecadado com base no valor patrimonial daquele que seria arrecadado caso a base tributável fosse o valor de mercado, deu-se um processo de aumento das taxas, que culminou com uma crescente evasão e fraude fiscal. O problema

generalizado da tributação do património era, portanto, a ineficiente determinação e atualização do valor do património (Pires, 2015).

2.3. Fragilidades do SISA

Tal como referido no capítulo anterior, dá-se nos finais de 2003 uma reforma na tributação do património. Reforma essa, que não teve grande impacto na sua substância, dado que a sua maior inovação foi o novo sistema de avaliações. O IMT nada mais é que o antigo Imposto de Sisa (IMS) e o IMI a antiga Contribuição Autárquica (Nabais, 2021).

Apesar disso, existiam grandes fragilidades detetadas no IMS. Este imposto manteve-se praticamente inalterado até aos finais da sua vigência e a sua fraca eficiência culminou com o agravamento da fuga ao fisco (Pires, 2015).

A taxa de IMS de 10% demonstrou ser o ponto de partida para a exploração de mecanismos de evasão fiscal. Tal como decorre do atual CIMT, o legislador entendeu, à data da elaboração do CIMSISD em 1959, haver a necessidade de criar uma medida de segurança contra a evasão fiscal, protegendo o imposto da tendência a subdeclaração do valor correspondente ao preço, acordado pelas partes. Assim, o valor que serviria de base para a determinação do imposto seria o maior entre o valor declarado e o valor de segurança, que correspondia no fundo, ao valor patrimonial (então designado de matricial), para efeitos da Contribuição Autárquica. Porém, esse instrumento de segurança foi perdendo eficácia, progressivamente, face a desatualização dos valores patrimoniais (Pires, 2015).

Como referido anteriormente, os ciclos inflacionistas vividos nas últimas décadas do século XX desatualizaram o valor matricial dos imóveis, abrindo margem para que o valor declarado fosse substancialmente inferior ao verdadeiro valor de mercado do imóvel. Este desajuste, acabava por prejudicar o sistema fiscal como um todo, uma vez que acabava por refletir-se nos impostos sobre o rendimento, aquando do cálculo das mais-valias dos alienantes ou do nível de faturação declarado das empresas imobiliárias. Por fim, o IMS promovia um ambiente propício à evasão fiscal por todas as partes envolvidas nas transações de imóveis, dado que procurações irrevogáveis e cedências de posição contratual em contratos-promessa não estavam contempladas nas normas de incidência do Imposto de Sisa, elevando assim, os problemas de fraude e evasão fiscal (Pires, 2015).

Posto isto, a grande inovação do novo Código do IMT foi ficcionar alguns factos tributários e sujeitá-los a imposto¹.

2.4. Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT)

O Código do IMT entrou em vigor em 1 de janeiro de 2004, um mês depois do Código do IMI². Caracteriza-se por ser, tal como o IMI, um imposto municipal, uma vez que as suas receitas revertem a favor das autarquias (Pereira, 2023). Atualmente, segundo Fernandes et al. (2024), é uma das maiores componentes das receitas dos municípios, representado, em média, 14,6% das mesmas durante o ano de 2023. Além disso, face a 2013, as receitas com o IMT mais que quadruplicaram, arrecadando mais imposto do que o IMI desde 2022.

O IMT tem como objeto de incidência a transmissão do direito de propriedade (ou de figuras parcelares) e não a celebração de um contrato (Pires, 2015). O conceito de transmissão coincide com o do direito privado, exceto quando a lei disponha em contrário, de forma a sujeitar a imposto outras operações com o intuito de reduzir a evasão fiscal (Nabais, 2021).³

As isenções ao imposto estão previstas entre o artigo 6.º e 9.º do CIMT, seguindo-se da fase da determinação da matéria coletável⁴, geralmente a maior entre o valor do ato e o Valor Patrimonial Tributário (VPT) do imóvel. As taxas a aplicar encontram-se no artigo 17.º do CIMT, sendo divididas entre prédios urbanos para habitação⁵, prédios rústicos (5%), outros prédios urbanos e outras aquisições onerosas (6,5%) e, por fim, as aquisições por adquirentes com sede em offshore (10%). A liquidação e cobrança, ocorrem geralmente antes da celebração de qualquer contrato⁶.

2.5. Fragilidades do IMT

Segundo Pereira (2023), os impostos sobre o património asseguram equidade fiscal, tanto horizontal como vertical, na medida que tributam de igual forma quem detém

¹ A redação atual contempla 33 factos tributários sujeitos a IMT.

² Art.º 32.º do Decreto-Lei n.º 278/2003, de 12 de novembro.

³ Ver, nomeadamente, o Art.º 1.º e Art.º 2.º do CIMT.

⁴ Art.º 12.º a 16.º do CIMT.

⁵ Taxas a aplicar são divididas pelas alíneas a), b) e c) do n.º1 do art.º 17.º do CIMT, consoante o caso.

⁶ Art.º 19.º a 40.º do CIMT.

patrimónios de valor idêntico e sendo o património detido, geralmente, por pessoas com maiores rendimentos, aumentam a progressividade do sistema fiscal como um todo.

No sentido inverso, Andrade (2006) considera que o IMT é violador do princípio de igualdade horizontal, tanto na vertente do benefício como da capacidade contributiva, dado que este imposto tributa a transferência do direito de propriedade e não a sua detenção. Assim, um indivíduo que altere várias vezes a sua residência para diferentes habitações de mesmo valor, será desonerado por cada transmissão, extraindo o mesmo benefício e manifestando a mesma capacidade contributiva que um indivíduo que adquira e resida sempre no mesmo prédio.

Além disso, Andrade (2006) conclui que existem problemas de igualdade vertical aquando da aquisição de habitação, uma vez que o legislador apura a capacidade contributiva do adquirente com base no valor do imóvel, ignorando a relação que deveria existir com o rendimento. Deste modo, o IMT penaliza gravemente, por exemplo, as famílias mais numerosas.

As taxas progressivas em sede de IMT⁷ deixam, assim, de ter apenas uma finalidade fiscal (Teixeira Ribeiro, apud Andrade, 2006), sendo consideradas, por Bai (2005, citado por Wei, 2008, apud Cozmei, 2014), ferramentas de controlo sobre o preço das habitações.

Outra vertente associada aos problemas do IMT foi enunciada por Xavier de Basto (1998)⁸, que caracterizou este imposto como “irritante”. Esta natureza “irritante” é fomentada pelo facto do IMT ser um imposto exigido no momento menos conveniente para as famílias, já que representa uma fase de maiores despesas, sendo considerado um desincentivo à aquisição de habitação (Xavier de Basto, 1998, apud Andrade, 2006).

2.6. Problemas na Habitação & Isenção na Aquisição de Habitação Própria e Permanente

Segundo Xerez et al. (2019), o acesso à habitação constitui um novo risco social. Portugal enfrentou nos últimos anos um aumento significativo no preço das habitações, superando a média da União Europeia. Aliado à crise económica sofrida entre 2009 e

⁷ Nota: As taxas progressivas em sede de IMT estão apenas estabelecidas para prédios de habitação.

⁸ Na altura referia-se ao antigo Imposto de Sisa.

2013, os jovens portugueses entre os 18 e 34 anos aumentaram o tempo de permanência na casa dos pais (Cains, 2011, apud Xerez et al., 2019), sendo que em 2017 representavam 63,4% dos casos (Eurostat, 2019, apud Xerez et al., 2019).

McKee (2012) afirma que políticas habitacionais podem ter grande impacto nas decisões dos jovens sobre a aquisição ou não de habitação própria, sendo os governos desafiados por Mackie (2016) a melhorarem o acesso dos jovens adultos à habitação (Mackie, 2016, apud Xerez et al., 2019).

Este desafio foi também colocado por Pires (2018), que identificava a necessidade de criar um regime especial de isenção em sede de IMT para os jovens que procuravam adquirir a sua primeira habitação própria e permanente (HPP).

Schmidt (2022) estudou a possibilidade de reduzir os impostos sobre transmissões de imóveis e de aplicar uma isenção para os jovens que adquiram a sua primeira habitação nos Países Baixos. O autor fundamenta a sua investigação com base no estudo de van Ommeren & van Leuvensteijn (2005), que encontraram evidências dos efeitos parciais de um aumento dos custos com transações imobiliárias sobre o número de transmissões, verificando que um aumento de 1% desses custos, reduzia sensivelmente em 8% o número de transferências de propriedade. Tal observação, está relacionada com o “*lock-in effect*” que demais estudos empíricos relacionados com impostos sobre o património evidenciam (Dachis et al., 2012; Besley et al., 2014; Best & Kleven, 2018).

Entre os custos que compõem a transmissão de um imóvel, os impostos constituem metade desse valor nos países da OCDE. (Sánchez & Andrews, 2011, apud Schmidt, 2022). Consecutivamente, os impostos são vistos como um entrave à compra de habitação, sobretudo por parte dos jovens, que são a faixa etária com menos poupanças (Schmidt, 2022).

Cumprindo o seu programa, e fundamentando-o na identificação, que se havia efetuado, em fevereiro de 2023, da necessidade de o Estado regular o mercado imobiliário com o intuito de facilitar o acesso à habitação, essencialmente para os jovens, o XXVI Governo Constitucional, aprovou, através do Decreto-Lei n.º 48-A/2024, 25 julho de 2024, a nova isenção de IMT na compra de prédios para a habitação própria e permanente

por jovens até aos 35 anos⁹. Fundamentou-se também a medida pelos baixos rendimentos, na elevada taxa de emigração e na crise de oferta de habitação em Portugal¹⁰, que aumentaram significativamente o preço das habitações, o IMT era apontado como um dos principais entraves à liquidez exigida, no imediato, aos jovens adultos (Partido Social Democrata, 2023).

De acordo com os dados apresentados por Sousa (2024), esta nova medida fez disparar a procura por crédito à habitação por parte dos jovens até aos 35 anos, representado quase metade dos casos. Registou-se, ainda, no terceiro trimestre de 2024 um aumento em 13,4% nos pedidos de financiamento face ao trimestre homólogo do ano anterior.

O atual primeiro-ministro revelou, em meados de junho de 2025, no Parlamento, que cerca de 43 mil jovens até aos 35 anos já haviam beneficiado desta nova isenção, sendo vista como uma solução positiva para a classe média qualificada (Montenegro, 2025 apud Moutinho, 2025). Por outro lado, Ravara & Campos (2024) já haviam alertado para o facto desta medida prejudicar os jovens com rendimentos mais baixos. Segundo foi apurado, jovens com rendimentos superiores aos 10 mil euros mensais representam a mesma proporção (18%) no número de escrituras de crédito para habitação que aqueles com rendimentos inferiores aos 2 mil euros mensais. Os jovens com rendimentos entre os 2 mil e 4 mil euros mensais correspondem à maioria das escrituras com 37%.

O estudo empírico de Schmidt (2022), realizado nos Países Baixos, revela que as classes jovens mais ricas beneficiam da existência de uma isenção na aquisição da primeira habitação, dado que até aos 35 anos dificilmente as demais classes têm rendimentos suficientes para manifestar tal capacidade. O autor sugere, também, que as receitas perdidas com a isenção devem ser distribuídas em impostos estáticos sobre o património e não através de impostos sobre o rendimento, fomentando a sua decisão no facto dessa opção garantir uma maior estabilidade dos preços das habitações e de não provocar uma maior carga fiscal sobre os arrendatários, que em nada beneficiam desta nova isenção.

⁹ A análise a este Decreto-Lei será realizada no capítulo da Revisão Legislativa.

¹⁰ Segundo a mesma fonte, a construção de novas habitações diminuiu 85% ao longo das últimas duas décadas.

Noutro sentido, Best e Kleven (2012) afirmam que a existência de um sistema progressivo para cálculo do imposto cria verdadeiros problemas de fraude e evasão fiscal, dado que encontraram evidências de alterações significativas no número de transações em torno dos valores que determinam a mudança de escalão, nos quais pode ou não ser aplicada uma isenção na aquisição da habitação.

Slemrod et al. (2017) encontraram também evidências nos Estados Unidos da existência de manipulações nos preços das habitações para evitar pagar mais impostos (Slemrod et al., 2017 apud Fritzsche & Vandrei, 2019).

2.7. Os Efeitos das Isenções na Aquisição de HPP no Plano Internacional

Neste subcapítulo será apresentado um conjunto de estudos internacionais que analisam os efeitos de isenções, semelhantes à recentemente introduzida em Portugal, sobre os números de transações e os preços das habitações.

Num estudo realizado por Shopov et al. (2023), que analisa os efeitos da isenção aplicada em Inglaterra e Irlanda do Norte (2017) para a aquisição de primeira habitação até às 300 mil libras, concluiu-se que o número de transações no intervalo isento aumentaram 11%. Apesar disso, o estudo encontrou evidências significativas de que os preços das habitações nesse intervalo aumentaram 1%, revelando um ajuste nos preços das habitações face ao aumento da procura.¹¹

Por outro lado, Best & Kleven (2012) evidenciam que o mercado reage rapidamente à introdução deste tipo de isenções - a descida em 1% da taxa de imposto aumenta a atividade do mercado em 10%. Contudo, salientam que isenções temporárias de imposto têm efeitos quase nulos. Segundo foi apurado, após 16 meses de isenção no Reino Unido, o mercado neutraliza qualquer efeito no número de transações passados 10 meses do fim dessa isenção.¹²

No mesmo sentido, Besley et al. (2014) abordaram a isenção aplicada no Reino Unido após a crise de 2008, chegando à conclusão de que, no intervalo de preços ao qual era aplicada a isenção, o número de transações de bens imóveis aumentou cerca de 8%.

¹¹ Os efeitos apresentados correspondem ao intervalo entre £125.001 e £300.000, dado que já existia uma isenção até às £125.000.

¹² Os dados analisados correspondem a uma amostra entre 2005 e 2011.

Apesar disso, esse efeito foi rapidamente anulado passado pouco tempo após a revogação da medida.

Fritzsche & Vandrei (2019) procuraram analisar o impacto de um anúncio de alteração de taxas na Alemanha. O estudo revelou que antes da entrada em vigor de um aumento de taxas, transacionaram-se mais 41% habitações do que era habitual, sendo acompanhado por uma queda de 42% no número de transmissões assim que a medida entrou em vigor, indicando, mais uma vez, que o mercado imobiliário reage rapidamente às políticas habitacionais. A investigação aborda, ainda, o efeito “*lock-in*” dos impostos sobre as transmissões de imóveis, revelando uma queda de 7% do número de transações por cada aumento de um ponto percentual da taxa.

Silvennoinen (2021), abordou os efeitos de uma isenção na Finlândia, semelhante à que ocorre atualmente em Portugal, com um limiar de idade para acesso dos beneficiários. O autor conclui que se verifica uma queda de 30% no número de aquisições após ser ultrapassado o limiar de idade elegível. Foram encontradas, também, evidências de que casas compradas através de uma isenção foram sensivelmente 1% mais caras do que as restantes. O autor foi, ainda, amplamente crítico dos critérios utilizados para obtenção da isenção, salientando que seria importante estas medidas estarem associadas ao nível de rendimento dos adquirentes, uma vez que uma pessoa que ultrapasse a idade elegível, que tenha tido baixos rendimentos e que venha adquirir a sua primeira habitação, vê-se obrigado a pagar imposto, ao contrário de um jovem que tenha altos rendimentos e que adquira a sua primeira habitação em idade elegível.

3. REVISÃO LEGISLATIVA

O Decreto-Lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho, promulgou a entrada em vigor de uma nova isenção no Código do IMT e no Código do IS. As medidas aprovadas por este decreto estão estritamente conectadas com o tema central desta investigação, pelo que se torna necessária uma revisão do seu conteúdo¹³.

Tal como referido anteriormente, a crise na habitação é considerada um novo risco social (Xerez et al., 2019), sobretudo para os jovens, dado que as subidas nos preços da habitação exigem uma maior capacidade financeira, tanto no momento da concessão de crédito para a habitação, através do pagamento da entrada, como nos impostos exigidos na celebração do contrato.

Assim, foi introduzida uma nova medida que isenta os jovens com idade igual ou inferior a 35 anos do pagamento do IMT e IS na compra de habitação própria e permanente.

No que concerne ao IMT, as principais alterações verificam-se em 3 artigos: no Art.º 9.º foram introduzidos os critérios cumulativos para ter acesso à nova isenção; no Art.º 11.º são enumeradas as condicionantes para a caducidade da isenção; e no Art.º 17.º foi acrescentada uma nova tabela com as taxas a aplicar quando são verificados os pressupostos.

Deste modo, fica isenta de IMT a primeira aquisição de prédio urbano ou de fração autónoma de prédio urbano destinado exclusivamente a habitação própria e permanente, e cujo valor da base tributável não ultrapasse o limite máximo do 1.º escalão a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º do CIMT¹⁴. Para ter acesso a esta nova medida, o sujeito passivo deve¹⁵:

- i. Ter uma idade igual ou inferior a 35 anos à data da transmissão;
- ii. Não ser considerado dependente para efeitos de IRS no ano da transmissão; e
- iii. Não ser titular de direito de propriedade, ou de figura parcelar desse direito, sobre prédio habitacional, na data da transmissão ou durante os três anos anteriores.

¹³ Nota: Serão apenas abordadas as alterações presentes no CIMT.

¹⁴ Em 2025 está estipulado nos 324.058 euros.

¹⁵ n.º 2 e n.º 3 do Art.º 9.º do CIMT.

A nova redação do CIMT estabelece, ainda, que quando o prédio seja adquirido em conjunto por um casal, a verificação dos pressupostos e o apuramento do imposto são realizadas individualmente, pelo que poderá existir casos onde exista apenas o direito a uma isenção parcial de 50% (n.º 4 do artigo 9.º do CIMT).

O direito à isenção caduca¹⁶:

- i. Sempre que seja dado destino diferente daquele em que assentou o benefício no prazo de 6 anos após a data de aquisição, salvo casos concretos¹⁷;
- ii. Quando o prédio não seja afeto à habitação própria e permanente, num prazo de 6 meses após a data da transmissão; ou
- iii. Quando o sujeito passivo volte a ser considerado dependente para efeitos de IRS durante o prazo de 6 anos após a data da aquisição.

Sempre que, desta aquisição, resulte a transmissão do usufruto, uso e habitação, direito de superfície ou direito real de habitação duradoura¹⁸, de prédio que ultrapasse o limite do 1.º escalão estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 17.º aplicam-se as seguintes taxas:

TABELA I – TAXAS DE IMT

Valor sobre que incide o IMT (em euros)	Taxas percentuais	
	Marginal	Média
Até 324 058	0	0
De mais de 324 058 e até 648 022	8	-
De mais de 648 022 e até 1 128 287	6 (taxa única)	
Superior a 1 128 287	7,5 (taxa única)	

Fonte: Código do IMT – alínea b), n.º 1 do Art.º 17.º
(Redação em vigor em 2025)

Em suma, esta nova medida tem como objetivo facilitar o acesso à habitação de jovens que não ultrapassem os 35 anos, estabelecendo, atualmente, uma isenção completa na aquisição de primeira HPP que não ultrapasse os 324.058 euros e uma isenção parcial para aqueles que adquiram a primeira HPP com valor até aos 648.022 euros. Para os demais casos é aplicada uma taxa única que já estava estabelecida anteriormente à medida entrar em vigor.

¹⁶ Condições presentes no n.º 8 do artigo 11.º do CIMT.

¹⁷ Nomeadamente a venda do imóvel, alteração da composição do agregado familiar ou por alteração do local de trabalho para uma distância superior a 100km. Para uma melhor consulta, verificar o n.º 8 do artigo 11.º do CIMT.

¹⁸ Para os demais casos consultar o n.º 2 e seguintes do artigo 17.º do CIMT.

4. HIPÓTESE A ESTUDAR

Esta investigação tem por objeto avaliar se o novo limite da isenção do CIMT, na aquisição de primeira HPP, está em linha com os princípios constitucionais, estabelecidos para todo o sistema fiscal no artigo 103.º da CRP, da justa distribuição do rendimento e da riqueza e do princípio específico estabelecido para os Impostos Sobre o Património, no artigo 104.º da CRP, da igualdade entre os cidadãos ou, por outras palavras, serem instrumentos complementares aos Impostos Sobre o Rendimento, de progressividade do sistema fiscal português no seu todo.

Tal como foi referido nos capítulos 2 e 3, a literatura alerta para o facto de esta nova medida poder beneficiar as classes jovens mais ricas, dado serem estas que, na maioria dos casos, conseguiriam manifestar a sua capacidade contributiva no início da vida adulta. Desta forma, a isenção na aquisição de primeira HPP poderia estar a prejudicar o princípio da progressividade. Face a este paradigma, estabeleceu-se a hipótese de investigação¹⁹:

Hipótese 1 – A nova isenção de IMT beneficia os jovens com mais rendimentos.

Além disso, e de forma a complementar o estudo, a revisão da literatura revela existir uma relação entre as taxas de imposto, o número de transações e o valor das transmissões. De acordo com os estudos evidenciados, as isenções aplicadas fora do território nacional, estão associadas a um maior aumento no número de transações e a um menor aumento no valor da transmissão.

Deste modo, analisar estas componentes ajudaria a compreender se esta medida estará a sobrecarregar o mercado imobiliário, na medida em que face ao aumento no número de transações e à insuficiente oferta de prédios para habitação, os preços das habitações são ajustados de forma a estabelecer um equilíbrio com a procura. Assim, desenvolveu-se a seguinte análise adicional:

Análise Adicional – A nova isenção de IMT provoca um aumento no número de transações e no valor das transmissões.

¹⁹ Nota importante: Para a análise desta hipótese foram considerados apenas dados anteriores à entrada em vigor da nova isenção na aquisição de primeira HPP (2019-2022), motivado por limitações das bases de dados, pelo que da sua análise resulta uma conclusão com base em registos históricos e não reais.

5. METODOLOGIA E DADOS

Esta dissertação adota uma abordagem metodológica mista, combinando análises quantitativas e qualitativas. A investigação incide sobre os dados provenientes da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), nomeadamente os referentes às operações com imóveis realizadas pelos contribuintes, bem como as respetivas declarações de rendimentos.

Do ponto de vista quantitativo, serão desenvolvidos modelos econométricos e um índice matemático para medir o nível de progressividade do imposto. Complementarmente, para a análise qualitativa, serão utilizados gráficos e outras ferramentas de natureza descritiva com o intuito de ilustrar e interpretar padrões relevantes nos dados.

5.1. Base de dados

A amostra utilizada nesta investigação foi extraída de 3 bases de dados distintas. Foram utilizados elementos provenientes das fichas de avaliação do Modelo 1 do IMI²⁰, registos da declaração da Modelo 1 do IMT²¹ e, por fim, os valores dos rendimentos declarados na Modelo 3 do IRS²².

O acesso aos dados foi efetuado após acreditação junto da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC) no âmbito do protocolo²³ estabelecido entre estes, com o Instituto Nacional de Estatística (INE) e com a Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P. (FCT). De forma a preservar a confidencialidade dos dados, os mesmos só puderam ser tratados em ambiente de *SafeCenter* disponibilizado pelo INE. Para a organização, tratamento de dados e formulação da hipótese foi utilizado o *software* Stata.

²⁰

Disponível

em

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/modelos_formularios/imi/Documents/IMI_MODAL.PDF²¹

Disponível

em

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/modelos_formularios/imt/Documents/IMTDECLARACAOMOD1.PDF²²

Disponível

em

https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/modelos_formularios/irs/Pages/imposto-sobre-o-rendimento-das-pessoas-singulares.aspx²³ Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_cont_inst&INST=387114

5.1.1. Dados do IMT

A análise sobre os dados utilizados, referentes às declarações de IMT, deve ser realizada de forma separada para cada um dos testes formulados. Esta opção justifica-se pelo facto de existirem divergências temporais na disponibilização dos registos.

Para a formulação da hipótese de estudo foram utilizadas as bases de dados dos períodos entre 2019 e 2022, dado que apenas estas são passíveis de junção com os elementos relativos aos rendimentos dos contribuintes. Assim, foram consideradas, numa primeira instância, 2.628.555 observações. Num outro sentido, a análise adicional não estabeleceu qualquer junção com as declarações de rendimentos, pelo que foram utilizados os dados entre 2019 e 2024, totalizando 3.313.914 observações.

Em ambas as análises, o tratamento aos dados foi semelhante. Foram considerados apenas os registos relativos ao primeiro facto tributário sujeito a IMT, ou seja, a aquisição do direito de propriedade plena sobre imóveis que corresponde, no fundo, à maioria das declarações de IMT preenchidas (variável $c_facto = 1$). Além disso, foram retirados todos os prédios rústicos (variável $t = U$) e incluídos apenas os prédios urbanos para habitação (variável $coddestino = 3$) que estivessem construídos à data de entrega da declaração (variável $tipo_bem = 1$).

5.1.2. Dados do IMI

No que concerne aos registos retirados do IMI, o universo de dados contemplava, inicialmente, 31.779.731 observações para o período entre 2010 e 2022. Posteriormente, foram adicionados 477.642 registos para a análise adicional, respeitantes aos anos de 2023 e 2024.

O objetivo da utilização das fichas de avaliação da base de dados do IMI está relacionado com a obtenção de variáveis de controlo para os modelos econométricos e, sobretudo, para a obtenção do VPT de cada imóvel. Assim, o tratamento dado a estes registos foi partir do universo de dados de 2010 e acrescentar, de forma anual, cada uma das avaliações posteriores, preservando-se sempre a avaliação mais recente. Deste modo, obteve-se o conjunto dos VPT mais recentes de cada imóvel, que tenham sido objeto de avaliação a partir de 2010, para cada um dos períodos sujeitos a análise no IMT (2019-2024).

5.1.3. Dados do IRS

A ficha de caracterização da base de dados do IRS está subdividida em Rosto, Anexos A/B/F/H e Nota de Liquidação. Para esta investigação foram apenas utilizados os elementos referentes ao Rosto e Nota de Liquidação, pelo que foi necessário efetuar uma junção destas bases de microdados através da variável *HID* e da função *merge* do Stata. Os registos disponíveis à data de elaboração desta dissertação só contemplavam observações até ao ano de 2022, sendo este o limite superior da análise. Anualmente, mais de 5 milhões de observações conseguiram ser ligadas entre o Rosto e a Nota de Liquidação nos períodos de análise (2019-2022).

O critério utilizado, *a priori*, foi considerar apenas as declarações entregues pelos sujeitos passivos com a posição A ou B da declaração, para o caso de tributação conjunta, e pelos sujeitos passivos que entreguem a declaração de forma separada, eliminando as observações relativas a dependentes, conjugues falecidos, entre outros (variável *r_posd_num* = 1, 2 e 4). As variáveis presentes no rosto da declaração revelam-se, também, importantes para a elaboração do modelo econométrico.

5.1.4. Junção das bases de dados do IMT, IMI e IRS

O cruzamento entre as bases de dados foi realizado de forma anual e em diferentes etapas. Numa primeira fase, foi necessário criar uma variável nos registos do IMT que correspondesse, no fundo, ao artigo matricial de cada prédio. Para tal, foi criada uma variável que resulta da concatenação das variáveis *freguesia*, *t*, *artigo* e *fracc*²⁴. De seguida foi utilizada a função *merge*, através da variável *artigogerado_novo*, mantendo-se apenas as observações que obtiveram correspondência entre o IMT e o IMI.

Numa segunda fase, e apenas para a elaboração da hipótese de estudo, foi necessário cruzar estes dados com o IRS. Foi usada, da mesma forma, a função *merge* através das variáveis *nif_q1_enc* e *nif_titular*, do IMT e IRS respetivamente. Após este processo, foi necessário criar a variável *idade*, para determinar a idade do adquirente do imóvel eliminando-se aqueles com idade superior a 35 anos. Para tal, foram utilizadas as variáveis *data_decl* e *dt_nascimento*, do IMT e IRS. Por fim, foram eliminadas todas as observações em que o mesmo sujeito passivo tenha adquirido mais do que 2 imóveis.

²⁴ A variável *fracc* só deve ser utilizada caso o seu valor não seja nulo.

5.2. Amostra e Descrição das variáveis

Após o tratamento e junção das bases de dados, obtiveram-se duas amostras. Para o desenvolvimento da hipótese de estudo, a população de dados contemplava 176.829 observações entre 2019 e 2022, das quais apenas 164.986 foram utilizadas para o modelo econométrico. Num sentido inverso, para a análise adicional, agregaram-se os dados de forma mensal, obtendo-se 72 meses entre 2019 e 2024.

Inicialmente, foi necessário criar um conjunto de variáveis, uma vez que os registos fornecidos através das declarações do IMT não contemplam o imposto pago pelos adquirentes. Assim, procedeu-se à criação da variável *valor_max*, que corresponde ao maior valor entre o VPT do imóvel e o valor do ato, e da qual é extraído o montante sujeito a imposto segundo o regime regra do n.º 1 do art.º 12.º do CIMT.

Posteriormente, procedeu-se à criação da variável *imt_pago* utilizando as tabelas em vigor à data de transmissão de cada imóvel. Como referido em nota de rodapé do capítulo anterior (n.º 19), esta investigação terá por base registos históricos e não aquisições efetivas sujeitas a isenção, dado que ainda não é possível estabelecer uma ligação entre o IMT e o IRS a partir de 2022. Deste modo, desenvolveu-se uma nova variável, denominada por *imt_pago_isen*, na qual se procurou simular uma isenção na aquisição de primeira habitação própria e permanente. Através da redação atual do artigo 17.º do CIMT, e dado que a isenção até ao 1º escalão estabelecida na alínea b) do artigo (até 324.058 euros), nada mais é que uma isenção até ao 4º escalão da tabela da alínea a) do mesmo artigo, aplicou-se retroativamente o mesmo preceito para simular a nova variável.

A seleção do conjunto de variáveis que foram objeto de estudo teve por base os indicadores evidenciados por Cozmei et al. (2014) como sendo relevantes para a procura por habitação e que fossem compatíveis com a base de dados trabalhada, sendo eles divididos em aspetos [i] demográficos e socioeconómicos (idade, sexo e rendimento), [ii] situação económica/imobiliária (valor das habitações) e [iii] características da habitação (localização, qualidade, conforto, idade do prédio e área).

A variável dependente do modelo (imposto pago) e outras variáveis foram sujeitas ao logaritmo natural com o intuito de normalizar os dados, melhorar a estimação via OLS e fornecerem uma análise elástica da relação entre as variáveis (Benoit, 2011).

O critério final para a escolha das variáveis teve por base a matriz de correlação, sendo retiradas as variáveis com correlação superior a 0,80, dado ser um indicador de multicolinearidade (Gujarati, 2003). Obteve-se assim um conjunto de variáveis (ver Apêndice 1) com as seguintes correlações:

TABELA II – MATRIZ DE CORRELAÇÕES

	<i>ln rendimento</i>	<i>ln valor transmissao</i>	<i>ln vpt</i>	<i>coeflocalizacao</i>
<i>ln rendimento</i>	1,0000			
<i>ln_valor_transmissao</i>	0,1949	1,0000		
<i>ln_vpt</i>	0,2279	0,5792	1,0000	
<i>coeflocalizacao</i>	0,1597	0,3578	0,3406	1,0000
<i>idadepredio</i>	-0,0858	-0,3013	-0,5743	0,0071
<i>coefqualdiadeeconforto</i>	0,0931	0,2023	0,3131	0,2749
<i>areatotalterreno</i>	0,0160	0,0367	0,0767	-0,0069
<i>idade</i>	0,2069	0,1072	0,0896	0,0420
<i>dummysexo</i>	0,0545	0,0176	-0,0087	-0,0200
<i>dummy estado civil</i>	0,3807	0,019	0,0944	-0,078

idadepredio *coefqualdiadeeconforto* *areatotalterreno* *idade* *dummy sexo* *dummy estado civil*

1,0000					
-0,2575	1,0000				
-0,0807	0,0859	1,0000			
-0,0045	0,0337	0,0011	1,0000		
0,0128	0,0024	0,0012	0,0783	1,0000	
-0,0262	0,0082	-0,0024	0,2349	0,0386	1,0000

Fonte: Elaboração própria através dos dados extraídos do Stata.

5.3. Modelos utilizados

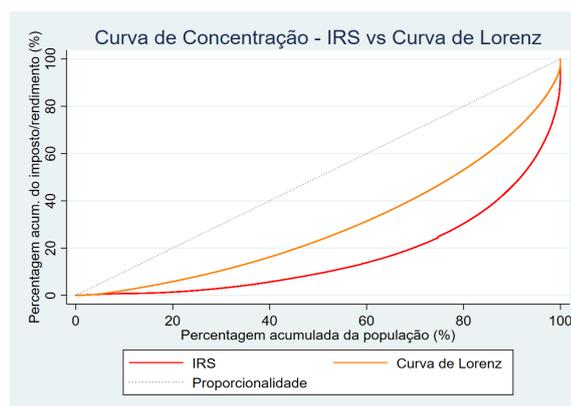
Para a análise da hipótese de estudo foram utilizadas 2 regressões lineares múltiplas e o índice de Kakwani. A diferença entre as regressões subsiste apenas na variável dependente utilizada, sendo estimado, primeiramente, um modelo com o IMT efetivamente pago pelos adquirentes e, de seguida, estimado um modelo com IMT potencialmente pago, simulando a aplicação de uma isenção na aquisição de primeira HPP. Assim, foi formulado o seguinte modelo:

$$(1) \ln(IMT) / \ln(IMT_Isen) = \beta_0 + \beta_1 \ln(Rendimento) + \beta_2 \ln(ValorTransmissão) + \beta_3 \ln(VPT) + \beta_4 CoefLocalização + \beta_5 CoefQualidadeConforto + \beta_6 IdadePrédio + \beta_7 ÁreaTotalTerreno + \beta_8 Idade + \beta_9 DummySexo + \beta_{10} DummyEstadoCivil + u$$

Num outro sentido, o índice de Kakwani permite medir a progressividade do imposto, procurando estabelecer uma relação entre a curva de Lorenz do rendimento e a curva de concentração do imposto. O seu resultado varia entre -1 e 1, tomando valores negativos para casos regressivos e valores positivos para impostos progressivos. A sua fórmula resulta da diferença entre o índice de concentração do imposto pago e o índice de Gini dos rendimentos ($Kakwani = C - G$). Para a obtenção deste indicador através do *software* Stata, foi necessário instalar um *ado-file* denominado por *conindex*²⁵. Complementarmente, o índice de Kakwani será também representado graficamente, identificando padrões em determinados percentis.

A título exemplificativo, podemos demonstrar o índice na prática, utilizando o IRS pago pelos contribuintes da amostra desta investigação. Como resulta da Figura 1, observa-se que a curva de concentração do IRS pago se situa sempre abaixo da curva de Lorenz do rendimento, sendo um forte indicador de progressividade. A nível quantitativo, o índice de Kakwani devolveu o valor de 0,23808902 confirmando a teoria.

FIGURA 1- PROGRESSIVIDADE DO IRS



Para a análise adicional, a investigação baseou-se numa abordagem qualitativa, nomeadamente através de uma representação gráfica dos dados.

²⁵ Disponível em <https://ideas.repec.org/c/boc/bocode/s458111.html>

6. ANÁLISE DE RESULTADOS

6.1. Estatística Descritiva dos Dados

O Apêndice 1 apresenta um quadro resumo da estatística descritiva das variáveis utilizadas nos modelos econométricos.

No que concerne à variável Ln_IMT , o valor médio ronda os 0,1129684 e apresenta um desvio-padrão de 5,731989. Traduzido em valores monetários (utilizando a variável base IMT), representa uma média de imposto pago na aquisição de HPP de 1.192,21 euros e uma variabilidade de 4.322,61 euros. O valor mais alto entregue aos cofres do Estado aproximou-se dos 355.219,10 euros, incidindo sobre a aquisição de uma habitação com um valor de 4.736.255 euros.

Através da simulação de uma isenção na aquisição de HPP entre 2019 e 2022, com a introdução da variável Ln_IMT_Isen , o valor médio deste regressor passou a ser de -4,335672, bastante próximo do seu valor mínimo, que como referido na metodologia, foi definido num valor simbólico de 1 cêntimo, revelando uma grande abrangência da isenção. O desvio-padrão de 1,867995 demonstra, também, uma variabilidade em torno da média (6,48 euros) bastante inferior ao apresentado na variável anterior (308,58 euros).

Com respeito à variável independente $Ln_Rendimento$, a estatística indica um valor médio de 9,845196, o que representa um rendimento médio declarado para efeitos de IRS de 18.867,50 euros²⁶, o que é superior à mediana mensal registada em Portugal para o ano de 2023, situada nos 13.171,92 euros (INE, 2025)²⁷.

Entre as variáveis de controlo, salienta-se a idade dos contribuintes, que em média está próxima dos 30 anos, sendo uma pequena prova da importância deste tipo de isenções acompanhar a fase de maior mobilidade das gerações, aquando da saída da casa dos pais. Além disso, a variável $dummy_estado_civil$ apresenta uma média de 0,425739, revelando que existem mais indivíduos solteiros ou separados judicialmente a adquirir habitação. As variáveis de controlo indicam ainda que o VPT dos imóveis acompanha, em média, 86,89% o valor da transmissão, bastante superior ao registado nos tempos do CCA (60%).

²⁶ Este valor refere-se à média geométrica, dado ser extraída da variável logaritmicada. A média aritmética é de 20.109,70 euros, pode ser consultada na variável *Rendimento*.

²⁷ Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0013009&contexto=pi&selTab=tab0

6.2. Resultados Empíricos das Regressões

O Apêndice 2 apresenta os resultados da primeira estimação dos modelos, enquanto a Tabela III retrata os modelos finais utilizados na investigação.

Os resultados da primeira estimação dos modelos revelaram que a área total dos terrenos não tem influência significativa no imposto efetivamente pago pelos adquirentes (*p-value* de 0,131), pelo que se tomou a iniciativa de retirá-lo do modelo para uma melhor estimação dos restantes coeficientes, dado que o R-Squared não foi significativamente alterado com esta mudança.

De um modo geral, os resultados desta investigação revelam que todos os regressores têm um impacto mais reduzido quando é aplicada uma isenção na aquisição de HPP. Contudo, a perda de capacidade explicativa do modelo com isenção - representada através da redução do R-Squared de 0,4680 para 0,1041 - indica que o segundo modelo explica muito menos da variação do IMT pago. Esta alteração pode ser justificada pelo facto da nova isenção abranger quase a totalidade das observações, dado que apenas 3.437 aquisições pagariam imposto nesta amostra. Assim, a introdução de uma isenção parcial ou total, em determinados casos, reduz significativamente a variação do imposto efetivamente pago, conforme descrito no subcapítulo anterior.

TABELA III – RESULTADOS DAS REGRESSÕES

	Modelo 1		Modelo 2	
	Ln (IMT)		Ln (IMT_Isen)	
	β_j	p-value	β_j	p-value
Ln (Rendimento)	0,5376696	0,000	0,0839622	0,000
Ln (ValorTransmissão)	2,97729	0,000	0,3814249	0,000
Ln (VPT)	2,018883	0,000	0,3331669	0,000
CoefLocalização	0,9268888	0,000	0,3793215	0,000
CoefQualidadeConforto	3,473724	0,000	1,296136	0,000
IdadePrédio	0,0207342	0,000	0,0087211	0,000
Idade	0,08995	0,000	0,0046304	0,000
Dummy_Sexo	0,0962106	0,000	0,0487792	0,000
Dummy_Estado_Civil	-0,3044995	0,000	0,0488398	0,000

CONSTANTE	-68,0676	0,000	-15,23571	0,000
Nº Observações	164.986		164.986	
R-Squared	0,4680		0,1041	
Prob > F	0,0000		0,0000	

Fonte: Elaboração própria através dos dados extraídos do Stata.

No que concerne à variável independente *Ln (Rendimento)*, os resultados sugerem uma diminuição significativa do impacto do rendimento dos adquirentes sobre o montante de IMT pago, através de uma diminuição de 84,38% do valor do coeficiente. Enquanto os dados relativos ao Modelo 1 indicam que uma subida de 1% do rendimento resulta num aumento de 0,5376% do imposto efetivamente pago, o Modelo 2 aponta para uma diminuição desta elasticidade para 0,0840%.

Os resultados sugerem, portanto, que a introdução de uma isenção na aquisição de HPP atenua significativamente a relação entre o imposto pago e o rendimento dos adquirentes, ou seja, em princípio, no Modelo 1 quem tinha rendimentos declarados mais elevados pagava mais imposto que os restantes, contudo esta diferença foi significativamente reduzida através da simulação de uma isenção (Modelo 2).

Além disso, a investigação revela existir uma queda significativa na relação entre o valor da transmissão e o VPT do imóvel com o montante de imposto exigido, manifestando-se numa diminuição da elasticidade das variáveis *Ln (VPT)* e *Ln (ValorTransmissão)* entre os 83,50% e os 87,19%, respetivamente. Deste modo, conclui-se que a introdução de uma isenção alarga significativamente a base de incidência parcialmente ou totalmente isenta de imposto na maioria das aquisições desta amostra. A título exemplificativo, enquanto de uma subida em 1% do valor da transmissão resultava num aumento de 2,98% do IMT pago, com a isenção em vigor este aumento passou para 0,3814%.

Entre as demais variáveis, salienta-se ainda a idade dos adquirentes. O Modelo 1 demonstra que por cada aumento na idade dos adquirentes, o valor do imposto efetivamente pago subia sensivelmente 9%, contudo este valor é praticamente anulado através da introdução de uma isenção na aquisição de HPP (0,46%). Este resultado demonstra que a nova medida permite alargar o acesso à habitação aos mais jovens, dado que beneficiam do não pagamento do imposto.

Por fim, denotar ainda a variável *Dummy_Estado_Civil* que indica através do Modelo 1 que ser casado reduz sensivelmente 30,45% do imposto pago, sendo este efeito praticamente anulado quando a população é sujeita a uma isenção (4,88%²⁸).

Ainda que os resultados surgiram que de uma isenção do IMT para HPP resulta numa menor relação entre o rendimento dos adquirentes e o imposto pago na aquisição do imóvel, os modelos formulados não conseguem, por si, concluir sobre a progressividade desta medida. Por um lado, temos uma perda significativa no nível de explicação do modelo, motivado pelo alargamento significativos das transmissões isentas do IMT, que não foi possível ser combatida com as variáveis disponíveis na amostra e, por outro lado, existem evidências através do teste à forma funcional do modelo que permitem concluir que existem variáveis omitidas ou padrões não-lineares não captados pelo modelo²⁹.

Assim, torna-se necessário abordar uma metodologia diferente para concluir acerca da hipótese de investigação, que será analisada no subcapítulo seguinte.

6.3. Curvas de Progressividade e Índice de Kakwani

O Apêndice 3 fornece um quadro resumo dos resultados para o índice de Kakwani. A análise à progressividade da isenção do IMT para HPP será segmentada em 3 óticas:

1. Na relação entre o IMT efetivamente/potencialmente pago e o rendimento dos adquirentes;
2. Na relação entre o IMT efetivamente/potencialmente pago e a base tributável da aquisição dos imóveis; e
3. Numa conjugação entre o IMT e o IRS efetivamente/potencialmente pago e o rendimento dos contribuintes.

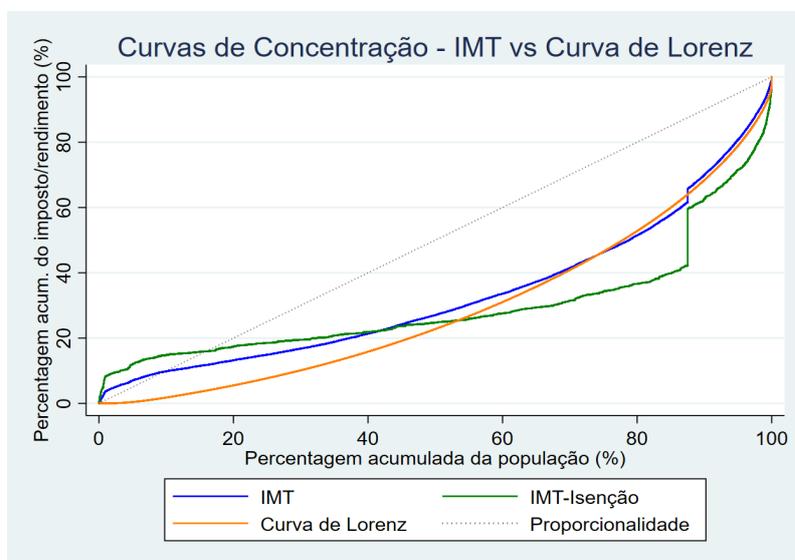
6.3.1. IMT vs. Rendimento

A Figura 2 apresenta os resultados para a progressividade do IMT pago em relação aos rendimentos dos adquirentes. A curva azul representa o IMT efetivamente pago na aquisição da habitação, a curva verde simula a isenção do IMT para HPP e, por fim, a curva laranja apresenta a distribuição do rendimento dos adquirentes por ordem crescente.

²⁸ Note-se que existe até uma inversão do sinal, indicando que uma isenção para HPP beneficia os indivíduos solteiros ou separados judicialmente.

²⁹ Ver Apêndice 2 – Ramsey REST Test.

FIGURA 2- PROGRESSIVIDADE DO IMT VS. RENDIMENTO



Os resultados das curvas de concentração revelam uma regressividade do IMT pago pelos indivíduos com menores rendimentos, na aquisição de prédios para HPP. Numa análise interquartil, sensivelmente até 50% da população com menores rendimentos, tanto o IMT efetivamente pago como o simulado demonstram apresentar uma distribuição acumulada do imposto mais sobrecarregada do que a do rendimento, sendo este um indicador de regressividade.

Apenas nos 50% dos sujeitos passivos com maiores rendimentos, a isenção do IMT evidência a existência de progressividade, dado que a sua curva se situa abaixo da curva de Lorenz. O imposto efetivamente suportado pelos adquirentes aparenta ter uma distribuição quase sempre regressiva, exceto entre os 75% e 85% da população, onde a distribuição se situa abaixo da curva de Lorenz.

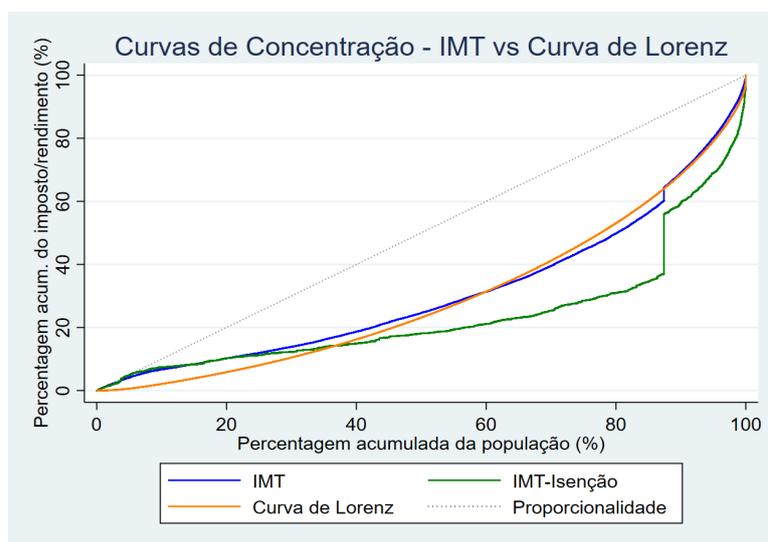
Analisando comparativamente os 2 cenários de IMT, a nova medida prejudica mais a população com menores rendimentos, dado que a sua curva se situa acima do imposto efetivamente pago. Assim, através da atual redação do CIMT, conclui-se que a medida tem efeitos mais regressivos até aproximadamente 40% da população mais pobre. Entre o percentil dos 40% e 85% situam-se os indivíduos mais beneficiados por esta medida, dado existir um certo achatamento da curva, pelo que se conclui que esta população - que corresponde, no fundo, à classe média - paga menos imposto. Apenas a partir do percentil 85 é que se acumula sensivelmente 60% do IMT pago ao Estado, sendo este um indicador de progressividade, uma vez que sobrecarrega a população com maiores rendimentos.

Colocando toda esta análise qualitativa em termos quantitativos, o índice de Kakwani indica que, em termos de população total, ambos os cenários têm indícios de serem regressivos. Para o caso do IMT efetivamente pago, o valor devolvido foi de $-0,07536137$ e para a nova isenção foi de $-0,00697276$. Assim, conclui-se que a introdução de uma isenção na aquisição de HPP para jovens até 35 anos reduz a regressividade do imposto no seu todo, passando quase a revelar indícios de ser um imposto proporcional.

Contudo, como se pode observar pela Figura 2, esta distribuição do imposto sobrecarrega a população que mais necessitaria à partida deste apoio, sendo posteriormente compensada por uma maior progressividade na população com rendimentos mais elevados.

Apesar disso, observaram-se inúmeras transações efetuadas por sujeitos passivos do IRS que entregaram as declarações sem rendimentos, pelo que se poderia induzir que os dados fornecidos pelos contribuintes na Modelo 3 do IRS não são capazes de revelar a verdadeira capacidade contributiva dos adquirentes. Nesta ótica, foi desenvolvido um gráfico complementar, representado pela Figura 3, que procura evidenciar as diferenças entre considerar, ou não, os rendimentos e as aquisições desses sujeitos passivos.

FIGURA 3- PROGRESSIVIDADE DO IMT VS. RENDIMENTOS > 0



Os dados fornecidos pela Figura 3, demonstram um achatamento das curvas de progressividade do IMT efetivamente e potencialmente pago nos primeiros percentis. Em comparação com a Figura 2, o gráfico ilustra que, agora, ambas as curvas se situam abaixo da curva de proporcionalidade, indicando que em relação à sua teologia, o IMT tem

características progressivas no seu todo, dado que sobrecarrega os indivíduos com maiores rendimentos. Todavia, a distribuição do imposto pago revela-se, na mesma, regressiva em relação aos adquirentes de HPP com menores rendimentos, dado que ambas as curvas se situam acima da curva de Lorenz até determinados percentis.

Esta regressividade é, contudo, menor que a apresentada no gráfico anterior. O ponto de interseção entre a curva do IMT com isenção e a curva de Lorenz situa-se agora abaixo do percentil dos 40%, enquanto a curva do IMT efetivamente pago intersesta agora nos 60%, contrariando o que foi anteriormente apresentado (75%).

O valor indicado pelo índice de Kakwani para o IMT efetivamente pago é de -0,02499609 e para o IMT com isenção é de 0,12062448. Estes valores vêm demonstrar que, de facto, o IRS não é atualmente o melhor meio para definir a capacidade contributiva dos adquirentes. Através destes resultados, conclui-se que quando a população é sujeita a uma isenção na aquisição de HPP, o IMT pago torna-se num imposto progressivo, algo que contraria o anteriormente apresentado. Além disso, o IMT efetivamente pago pelos adquirentes, demonstra agora que é praticamente proporcional, dado que o valor do índice se aproximou bastante do valor 0.

Assim, desta nova análise, poderíamos concluir que da nova isenção do IMT para a aquisição de HPP, o imposto tornava-se progressivo em relação à população total, beneficiando, sobretudo, a classe média, onde se demonstra um maior achatamento da curva de concentração.

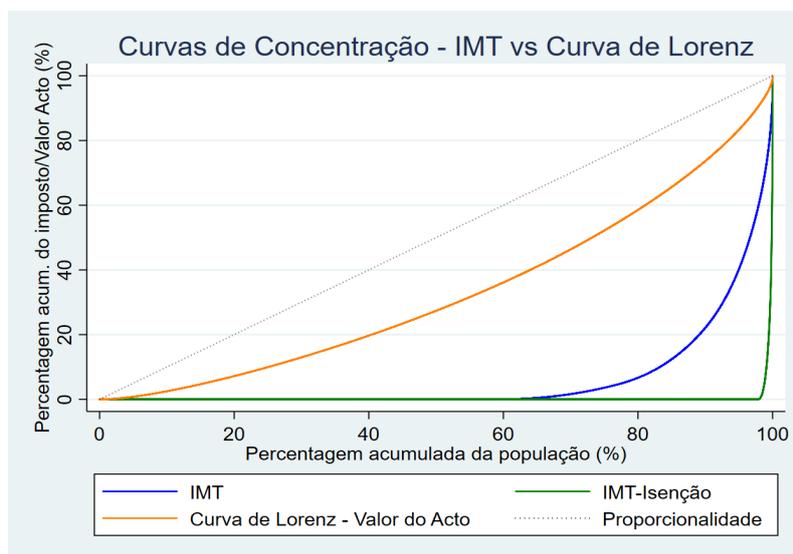
Apesar disso, existem evidências, em ambas as amostras, que a população com menores rendimentos estão a ser sobrecarregadas por este imposto. Deste modo, seria interessante estabelecer uma ligação real entre o rendimento dos adquirentes e esta nova isenção na aquisição de HPP.

Em suma, a nova medida estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho, veio provocar dois efeitos significativos. Por um lado, quando é analisada no seu todo, a isenção veio provocar uma melhoria na progressividade do imposto, sendo até considerado um imposto progressivo no segundo cenário. Contudo, a medida veio demonstrar ter efeitos regressivos para a população com menores rendimentos.

6.3.2. IMT vs. Base Tributável

Na Figura 4 são ilustrados os resultados sobre a progressividade do IMT em relação à sua base tributável.

FIGURA 4- PROGRESSIVIDADE DO IMT VS. BASE TRIBUTÁVEL



Tal como se pode observar, tanto a curva do IMT pago como a curva da simulação de uma isenção na aquisição de HPP evidenciam a existência de progressividade em relação à sua base tributável, dado situarem-se abaixo da curva de Lorenz.

Após a introdução desta medida, apenas 2% dos imóveis adquiridos para a HPP geram imposto a favor do Estado, representando uma drástica queda nas receitas das autarquias em comparação ao antigo regime, onde aproximadamente 35% das aquisições produziam IMT a pagar.

O índice de Kakwani calculou uma progressividade de 0,53670133 para o IMT pago pelos adquirentes e outra no valor de 0,65447446 para a nova isenção na HPP, representado um aumento de cerca de 22% dessa progressividade.

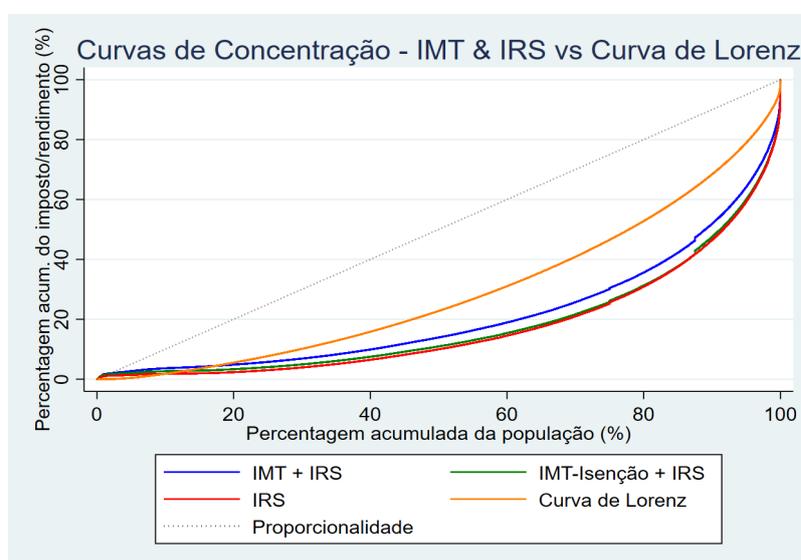
Daqui conclui-se que, apesar da nova medida apresentar uma maior progressividade em relação à sua base tributável, existe uma diferença significativa no montante de imposto arrecadado nas aquisições de HPP. Consecutivamente, as receitas perdidas deveriam ser compensadas através de medidas cuidadosas que não eliminem o efeito de progressividade geral alcançado. Contudo, até à data não foram divulgados como serão

arrecadados esses montantes, sendo apenas previstos mecanismos de compensação para as autarquias (art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 48-A/2024, de 25 de julho).

6.3.3. *IMT+IRS vs. Rendimento*

Por fim, na Figura 5 são representados os resultados para a progressividade do IMT e do IRS pago pelos adquirentes de habitação em relação à distribuição dos seus rendimentos. Através destes outputs procura-se saber se o IMT é um acelerador da progressividade do sistema fiscal português.

FIGURA 5- PROGRESSIVIDADE DO IMT+IRS VS. RENDIMENTO



Os resultados da investigação sugerem que o IMT prejudica a progressividade do IRS. Ambas as curvas (azul e verde) situam-se acima da curva da distribuição do IRS pago pelos contribuintes, aproximando-se da curva de Lorenz do rendimento, sendo um indicador de diminuição da progressividade.

Apesar disso, o antigo regime de IMT para aquisição de HPP demonstra ser o mais prejudicial, estabelecendo uma maior distância em relação à curva do IRS, em comparação ao cenário onde é aplicada uma isenção. Salienta-se, também, que quando a população é sujeita a uma isenção no IMT, a curva de progressividade sofre uma mínima alteração, mantendo-se bem próxima da curva do IRS.

Além disso, a Figura 5 ilustra uma pequena regressividade na população com menores rendimentos - até sensivelmente os 15% - dado que ambas as curvas se situam acima da

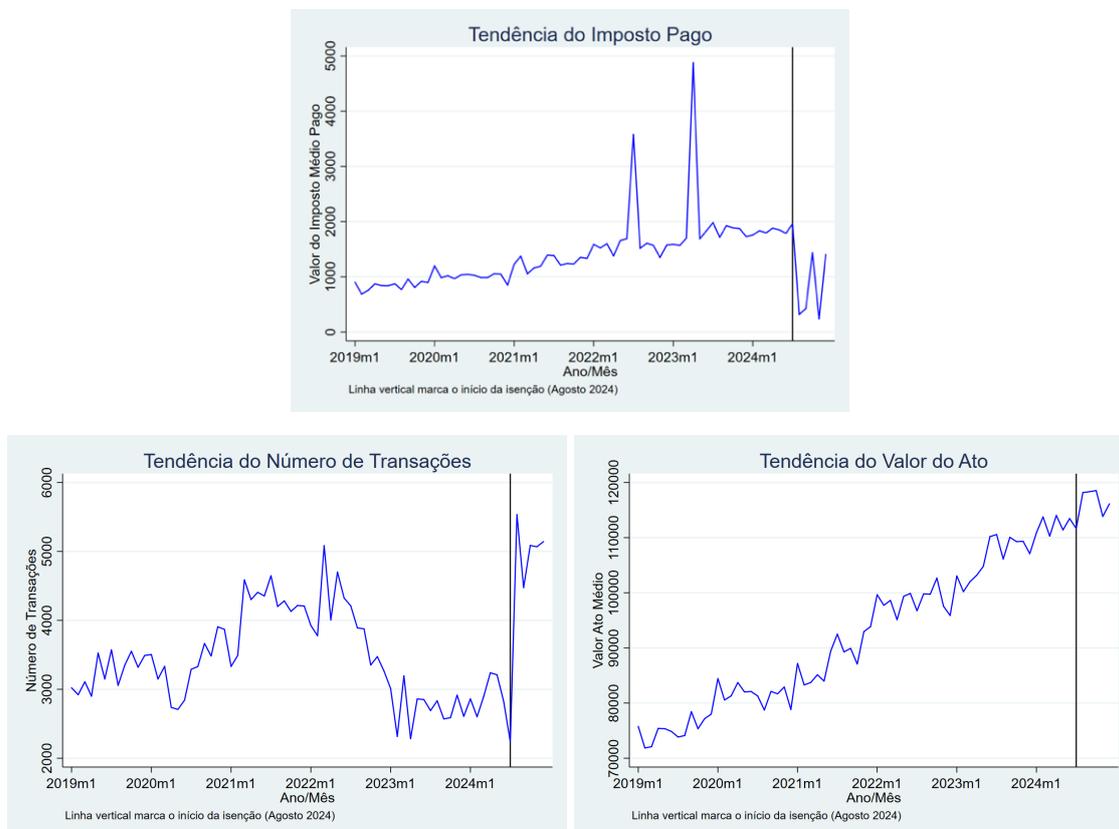
distribuição de Lorenz. Torna-se, portanto, necessária uma reformulação do Sistema Fiscal para tentar combater esta regressividade.

Os resultados do índice de Kakwani comprovam o que foi ilustrado na Figura 5. Tal como se pode observar pelo Apêndice 3, quando é analisada a junção do IMT, efetivamente ou potencialmente pago, com o IRS, o índice de concentração sofre uma pequena diminuição, revelando uma maior aproximação à curva da proporcionalidade. Consecutivamente, o índice de Kakwani é agravado por esta descida, revelando uma desaceleração da progressividade.

6.4. Análise de Tendências

Na Figura 6 são apresentados os resultados para a avaliação da análise adicional. Cada gráfico representa uma evolução temporal entre 2019 e 2024. A linha azul demarca as tendências na aquisição de HPP. A linha vertical a negrito indica o momento a partir do qual o novo limite de isenção para HPP entrou em vigor em Portugal.

FIGURA 6- EVOLUÇÃO DO IMT PAGO, NÚMERO DE TRANSAÇÕES E VALOR DO ATO



No que concerne à evolução das receitas arrecadadas com o IMT pago na HPP, o primeiro gráfico ilustra uma clara diminuição desse montante quando surge a isenção, contrariando a tendência crescente que era verificada até então. Entre janeiro de 2019 e julho de 2024, as receitas médias mensais praticamente duplicaram, passando dos mil euros para os dois mil. Contudo, a partir do momento em que entrou em vigor a nova isenção, houve um claro declínio deste valor. Durante os meses finais do ano de 2024 a média mensal do IMT pago para aquisição de HPP foi de 763,72 euros, representando uma diminuição de 46,33% em relação à média mensal da restante amostra. Conclui-se, mais uma vez, que esta nova isenção apresenta uma clara queda nas receitas do Sistema Fiscal, que podem colocar em causa o sistema de financiamento das autarquias.

Apesar disso, a intenção desta medida ultrapassa a função de satisfazer as necessidades financeiras do Estado. A função extrafiscal deste benefício fiscal é claramente facilitar o acesso à habitação por parte dos jovens com menos de 35 anos.

O gráfico seguinte demonstra os efeitos da nova isenção no número de transações. Tal como se pode observar, existia uma tendência crescente no número de habitações adquiridas até aos finais do primeiro trimestre de 2022. Essa situação, contudo, inverte-se a partir desse momento, revelando a dificuldade sentida por parte dos jovens no acesso à habitação. A partir de agosto de 2024, momento em que o novo limite da isenção entrou em vigor, existe um aumento significativo no número de transações, tendo a média mensal aumentado em sensivelmente 47,82%, registando valores históricos em comparação com períodos anteriores. Provou-se, assim, que esta medida tem proporcionado uma melhoria no acesso à habitação.

Todavia, a revisão da literatura sugere que o mercado imobiliário é bastante sensível a este tipo de medidas e que os valores das habitações são rapidamente ajustados face a um aumento da procura. Para isso, foi desenvolvido o último gráfico, que evidencia um aumento no valor da transmissão após agosto de 2024. Os valores das habitações são agora sensivelmente 31,45% mais caras em relação aos períodos anteriores da amostra.

Isto vem comprovar que o mercado habitacional sofre significativas alterações quando é sujeito a uma nova isenção - verificou-se em Portugal um maior aumento no número de transações, mas acompanhado também de um aumento no valor da transmissão.

7. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E INVESTIGAÇÃO FUTURA

Os resultados desta investigação sugerem uma menor relação entre o rendimento dos adquirentes e o IMT pago na aquisição de HPP quando a população é sujeita a isenção. Este facto é motivado por uma grande abrangência da medida sobre a amostra.

A nova medida apresenta resultados bastante benéficos para a classe média, dado existir uma clara diminuição no imposto suportado por estes. Contudo, esta isenção do IMT veio provar ser um acelerador da regressividade nos estratos populacionais de rendimentos mais baixos, ilustrado através de uma carga fiscal mais acentuada nos percentis inferiores. No entanto, o estudo evidencia que o IRS parece não ser capaz de medir a real capacidade contributiva dos adquirentes, dado que existe uma clara melhoria nos níveis de progressividade quando são ignorados os indivíduos que não declararam rendimentos. Assim, entende-se que a não obrigatoriedade de apresentar todos os rendimentos auferidos, aquando do preenchimento da Modelo 3 do IRS, provoca um enviesamento dos resultados não só desta investigação, mas também de todos os outros estudos que usam o IRS como medidor de capacidade contributiva. Deste modo, sugere-se um alargamento na obrigatoriedade de declarar estes rendimentos, mesmo que não sujeitos a imposto.

Apesar disso, foi demonstrado existir uma melhoria na progressividade do IMT em ambas as análises – no antigo limite de isenção, o imposto caracterizava-se por ser regressivo em relação aos rendimentos dos adquirentes, tendo-se verificado uma melhoria significativa aquando da aplicação do novo limite de isenção.

Quando foi analisada a hipótese do IMT estar a cumprir com os princípios especiais estabelecidos no art.º 104.º da CRP – nomeadamente, o de contribuir para o aumento da igualdade entre os cidadãos, através de uma maior progressividade do sistema fiscal –, os resultados revelam que, *ceteris paribus*, a tributação da riqueza revelada na HPP desacelera os níveis de progressividade do IRS, colocando em causa o sentido atual do artigo da Constituição, embora haja uma breve melhoria com o novo limite de isenção.

Por fim, a investigação conclui que os preços das habitações sofreram um aumento significativo após a entrada em vigor da medida, revelando que os vendedores de imóveis têm aproveitado esta isenção para absorver parte do montante que deixa de ser entregue ao Estado.

Apesar dos resultados alcançados, relevantes para a área da fiscalidade, o presente estudo deparou-se com determinadas limitações, nomeadamente:

- i. Rendimentos sujeitos à taxa liberatória do art.º 72.º do CIRS, particularmente os relativos aos Capitais (categoria E), não são obrigatoriamente declarados para efeitos de IRS, pelo que da amostra pode resultar indivíduos com rendimentos inferiores aos reais;
- ii. Sujeitos passivos que aфирam apenas rendimentos do trabalho independente (categoria B) e que no ano de aquisição da habitação não tenham declarado qualquer rendimento podem ter enviesado as análises, dado que não foi possível extrair a verdadeira capacidade contributiva dos mesmos;
- iii. Transformar a variável dependente do IMT em logaritmo proporcionou que fossem retirados do modelo as variáveis com valor nulo. Dado que este estudo aborda excessos de zero, foi adicionada uma constante aos zeros, com valor simbólico de 1 cêntimo. Contudo, estudos indicam que os resultados podem ser enviesados por estas alterações (Bellégo et al., 2022).

Para colmatar estas limitações, o estudo abordou a diferença entre considerar ou não pessoas com rendimentos iguais a zero³⁰ e focou-se, sobretudo, numa análise sobre o Índice de Kakwani, dado que para este não foi necessário utilizar o logaritmo da variável dependente, como para o modelo econométrico.

Assim, sugere-se para investigação futura o desenvolvimento de um novo modelo de tributação em sede de IMT que vise combater estes problemas, através da inclusão de uma ligação entre os rendimentos médios anuais dos adquirentes e a taxa a aplicar na aquisição de HPP. Para diminuir a facilidade com que os vendedores de imóveis se adaptam a esta nova medida, sugere-se um agravamento de taxas nas aquisições de outras habitações que não HPP.

Além disso, para uma futura análise desta medida, sugere-se uma abordagem DiD (*difference-in-differences*) que procure quantificar e modelar o impacto desta isenção do IMT sobre o número de transações e o valor do ato³¹.

³⁰ Tomou-se esta iniciativa para demonstrar que as declarações da modelo 3 do IRS entregues pelos contribuintes não conseguem captar a real capacidade contributivas dos sujeitos passivos.

³¹ Nesta investigação, optou-se por não adotar esta abordagem, uma vez que o período da amostra seria demasiado curto e ainda não estavam disponíveis dados sobre os rendimentos dos adquirentes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, F. R. (2006). Sisa e IMT – Reflexões em torno do “imposto mais estúpido do mundo”. *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*. Coimbra Editora.
<https://hdl.handle.net/10316/24464>
- Bellégo, C., Pape, L.-D., & Benatia, D. (2019). Dealing with the log of zero in Regression Models. SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3444996>
- Benoit, K. (2011). Linear regression models with logarithmic transformations. *London School of Economics*, 22(1), 23-36.
https://links.sharezomics.com/assets/uploads/files/1600247928973-from_slack_logmodels2.pdf
- Besley, T., Meads, N., & Surico, P. (2014). The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday. *Journal of Public Economics*, 119, 61–70.
<https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.07.005>
- Best, M., & Kleven, H. J. (2012). *Property transaction taxes and the housing market: evidence from notches and housing stimulus in the UK*. London School of Economics Working paper. https://legacy.iza.org/en/papers/2481_29012013.pdf
- Código do Imposto Municipal sobre Imóveis – CIMI (2003). *Diário da República n.º 262/2003*. Série I-A de 12 de novembro de 2003.
- Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis - CIMT (2003). *Diário da República n.º 262/2003*. Série I-A de 12 de novembro de 2003.
- Cozmei, C., Onofrei, M., & Șerban, E. C. (2014). The real estate behavior in response to the tax vagaries. *Procedia Economics and Finance*, 15, 1420-1427.
[http://doi.org/10.1016/S2212-5671\(14\)00607-8](http://doi.org/10.1016/S2212-5671(14)00607-8)
- Decreto-Lei n.º 45104. *Diário da República*, Série I de 1 de julho de 1963.
- Decreto-Lei n.º 48-A/2024. *Diário da República*, Série I de 25 de julho de 2024.

- Fernandes, M. J. S., Camões, P. J. S., & Jorge, S. (2024). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2023*. Ordem dos Contabilistas Certificados, 55-95. <https://www.calameo.com/read/00032498107dd8fbf1bd4>
- Fritzsche, C., & Vandrei, L. (2019). The German real estate transfer tax: Evidence for single-family home transactions. *Regional Science and Urban Economics*, 74, 131–143. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2018.08.005>
- Gujarati, D. N. (2003). *Basic Econometrics* fourth edition McGraw-Hill. New York.
- Informação vinculativa n.º 27173. *Autoridade Tributária e Aduaneira*, despacho de 27 de dezembro de 2024.
- McKee, K. (2012). *Young People, Homeownership and Future Welfare*. *Housing Studies*, 27(6), 853–862. <https://doi.org/10.1080/02673037.2012.714463>
- Moutinho, P. (2025, junho 17). Isenção de IMT na compra de casa já chegou a 43 mil jovens. *Jornal de Negócios*. <https://www.jornaldenegocios.pt/empresas/detalhe/isencao-de-imt-na-compra-de-casa-ja-chegou-a-43-mil-jovens>
- Nabais, J. C. (2021). *Direito Fiscal* (11ª Edição). Almedina.
- Nabais, J. C. (2023). Fundações do Estado Fiscal e alguns dos seus desafios atuais. *Desafios ao Estado Fiscal*, 25-56. <http://doi.org/10.47907/livro/2023/desafiosaoestadofiscal/2>
- Partido Social Democrata (2023, fevereiro). *Um novo caminho para a habitação*. https://www.psd.pt/sites/default/files/2023-02/Um-Novo-Caminho-para-a-Habitacao.pdf?utm_source=chatgpt.com
- Pereira, M. H. F. (2023). *Fiscalidade* (7ª Edição). Almedina.
- Pires, J. M. F. (2015). *Lições de Impostos sobre o Património e do Selo* (3ª Edição). Almedina.

- Pires, J. M. F. (2018, novembro). 15 anos de Reforma da Tributação do Património. *ECO SAPO*. <https://eco.sapo.pt/opiniao/15-anos-de-reforma-da-tributacao-do-patrimonio/>
- Schmidt, D. J. (2022). *Property transfer taxes, residential mobility, and welfare* (No. TI 2022-042/VI). Tinbergen Institute Discussion Paper. <https://hdl.handle.net/10419/263962>
- Shopov, R., Howell, H., & Claridge, F. (2023). *Evaluating the impact of the 2017 stamp duty land tax first time buyers' relief*. GOV.UK. <https://www.gov.uk/government/publications/evaluating-the-impact-of-the-2017-stamp-duty-land-tax-first-time-buyers-relief/evaluating-the-impact-of-the-2017-stamp-duty-land-tax-first-time-buyers-relief>
- Silvennoinen, E. (2021). *Finnish first-time homebuyer's transfer tax exemption: Evidence on the effects of transfer taxes* [Dissertação de mestrado]. Faculty of Social Sciences – University of Helsinki. <https://helda.helsinki.fi/server/api/core/bitstreams/d813c74d-ae94-4be0-bf5e-c758d59e0639/content>
- Sousa, V. (2024, outubro 17). Isenção de IMT faz disparar procura de jovens por crédito habitação. *Idealista*. https://www.idealista.pt/news/financas/credito-a-habitacao/2024/10/17/66249-isencao-de-imt-faz-disparar-procura-de-jovens-por-credito-habitacao?utm_source=chatgpt.com
- Xerez, R., Pereira, E., & Cardoso, F. D. (2019). *Habitação própria em Portugal numa perspetiva intergeracional*. Fundação Calouste Gulbenkian. https://cdn.gulbenkian.pt/wp-content/uploads/2022/08/JI_6_Habitacao_PT_IMP_v1.pdf

APÊNDICES

APÊNDICE 1 – ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS VARIÁVEIS UTILIZADAS NO MODELO

Variável	Descrição	Obs.	Média	Desvio- Padrão	Min.	Máx.
<i>ln_imt</i>	Logaritmo Imposto efetivamente pago	176.829	0,1129684	5,731989	-4,60517	12,78049
<i>ln_imt_isen</i>	Log. Imposto pago com isenção em vigor	176.829	-4,335672	1,867995	-4,60517	12,78049
<i>ln_rendimento</i>	Logaritmo Rendimento declarado	175.114	9,845196	0,8810263	-4,60517	15,18634
<i>ln_valortransmissao</i>	Logaritmo Valor da transmissão	166,608	11,12002	0,9279871	-4,60517	15,37076
<i>ln_vpt</i>	Logaritmo VPT do imóvel	176.829	10,97936	0,6470976	5,135798	14,14438
<i>coeflocalizacao</i>	Coefficiente de Localização do IMI	176.829	1,212552	0,4336325	0,4	3,5
<i>coefqualidaeconforto</i>	Coefficiente de Qualidade e Conforto do IMI	176.829	1,017022	0,114977	0,5	1,7
<i>idadepredio</i>	Idade do prédio	176.829	24,36347	23,44979	0	194
<i>areatotalterreno</i>	Área total do terreno	176.829	1.087,54	2.412,931	3,1328	79.560
<i>idade</i>	Idade do adquirente	176.829	29,58731	3,63927	18	35
<i>dummy_sexo</i>	Sexo do adquirente (Masculino =1)	176.829	0,5253607	0,4993578	0	1
<i>dummy_estado_civil</i>	Estado Civil do adquirente (Casado = 1)	176.829	0,425739	0,4944559	0	1

<i>IMT</i>	Imposto efetivamente pago (em €)	176.829	1.192,21	4.322,61	0	355.219,10
<i>IMT_ISEN</i>	Imposto pago com isenção em vigor (em €)	176.829	242,37	3.426,35	0	355.219,10
<i>Rendimento</i>	Rendimento declarado (em €)	176.829	20.109,70	44.654,50	0	3.851.437

Fonte: Elaboração própria através dos dados extraídos do Stata.

APÊNDICE 2 – PRIMEIRA ESTIMAÇÃO DOS MODELOS ECONÔMICOS

	Modelo 1		Modelo 2	
	Ln (IMT)		Ln (IMT_Isen)	
	β_j	p-value	β_j	p-value
Ln (Rendimento)	0,5379283	0,000	0,0834697	0,000
Ln (ValorTransmissão)	2,976991	0,000	0,3819951	0,000
Ln (VPT)	2,019867	0,000	0,3312929	0,000
CoefLocalização	0,9234699	0,000	0,3858306	0,000
CoefQualidadeConforto	3,525487	0,000	1,197586	0,000
IdadePrédio	0,0206397	0,000	0,008901	0,000
ÁreaTotalTerreno	9,56e-06	0,131	0,0000182	0,000
Idade	0,0899268	0,000	0,0046746	0,000
Dummy_Sexo	0,0962738	0,000	0,048659	0,000
Dummy_Estado_Civil	-0,3052445	0,000	0,0502583	0,000
CONSTANTE	-68,11272	0,000	-15,14981	0,000
Nº Observações	164.986		164.986	
R-Squared	0,4680		0,1047	
Adj. R-Squared	0,4680		0,1046	
Prob > F	0,0000		0,0000	
VIF	1,48		1,48	
Ramsey RESET Test	0,0000		0,0000	
Breusch-Pagan Test	0,0000		0,0000	

Fonte: Elaboração própria através dos dados extraídos do Stata.

APÊNDICE 3 – QUADRO RESUMO DO ÍNDICE DE KAKWANI

Variável	Curva de Lorenz	Rendimentos	Índice de Concentração	Índice de Gini	Índice de Kakwani	Progressividade
IRS	Rendimento Global	Todos	0,65151255	0,41342353	0,23808902	Progressivo
IRS	Rendimento Global	>0	0,66579146	0,40767882	0,25811264	Progressivo
IMT	Rendimento Global	Todos	0,33806216	0,41342353	-0,07536137	Regressivo
IMT_Isen	Rendimento Global	Todos	0,40645077	0,41342353	-0,00697276	Regressivo
IMT	Rendimento Global	>0	0,38268273	0,40767882	-0,02499609	Regressivo
IMT_Isen	Rendimento Global	>0	0,5283033	0,40767882	0,12062448	Progressivo
IMT	Valor Imóvel	Todos	0,87614825	0,33944692	0,53670133	Progressivo
IMT_Isen	Valor Imóvel	Todos	0,99392138	0,33944692	0,65447446	Progressivo
IMT	Valor Imóvel	>0	0,8753959	0,336872	0,5385239	Progressivo
IMT_Isen	Valor Imóvel	>0	0,99422039	0,336872	0,65734839	Progressivo
IMT+IRS	Rendimento Global	Todos	0,57912957	0,41342353	0,16570604	Progressivo
IMT_Isen+IRS	Rendimento Global	Todos	0,63533586	0,41342353	0,22191233	Progressivo

Fonte: Elaboração própria através dos dados extraídos do Stata.