



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

**O REGIME FISCAL DOS TERRENOS PARA CONSTRUÇÃO
E A CRISE HABITACIONAL**

SALOMÉ DE MATOS PAIVA

JUNHO, 2025



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

**MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS**

**TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO**

O REGIME FISCAL DOS TERRENOS PARA CONSTRUÇÃO
E A CRISE HABITACIONAL

SALOMÉ DE MATOS PAIVA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR JOSÉ MARIA FERNANDES PIRES

JUNHO, 2025

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AT – Autoridade Tributária e Aduaneira
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CIMI – Código do Imposto Municipal sobre Imóveis
- CIMT – Código do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
- CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- DL – Decreto-Lei
- DR – Diário da República
- IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
- IMT – Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
- INE – Instituto Nacional de Estatística
- IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- LGT – Lei Geral Tributária
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
- PDM – Plano Diretor Municipal
- RAN – Reserva Agrícola Nacional
- REN – Reserva Ecológica Nacional
- RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
- RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação
- STA – Supremo Tribunal Administrativo
- VPT – Valor Patrimonial Tributário

RESUMO

O presente trabalho tem como objeto analisar a dinâmica entre o mercado de prédios novos para habitação e os terrenos para construção habitacional, procurando compreender em que medida este último poderá estar na origem da escassez habitacional sentida em Portugal. Pretende-se, para isso, avaliar se uma eventual redução da oferta ou valorização dos terrenos, poderá estar a condicionar o crescimento da oferta de habitação e a contribuir para o agravamento dos preços no setor. Paralelamente, analisa-se se o tempo médio necessário para transformar terrenos classificados como aptos para construção em edifícios habitacionais tem vindo a aumentar, procurando identificar eventuais bloqueios nos processos de produção habitacional.

Para tal, analisou-se a evolução da quantidade e do valor dos prédios novos para habitação e dos terrenos para construção habitacional, tendo-se considerado, para estes últimos, o VPT, nos termos do CIMI, o valor declarado para efeitos de IMT, e, no caso dos prédios construídos, também as avaliações bancárias. Complementarmente, foram estudadas variáveis como a área bruta de construção, a área total do terreno, o tempo de conversão entre terreno para construção habitacional e prédio construído, e o rácio entre o valor tributável dos terrenos e o valor declarado dos imóveis edificados.

A análise baseou-se, maioritariamente, em duas bases de dados disponibilizadas pelo INE: uma composta por dados de todas as avaliações do valor patrimonial de prédios urbanos para efeitos do IMI, realizadas entre 2010 e 2024, e outra resultante da junção entre dados do IMI e do IMT, relativa ao período de 2013 a 2022.

Os resultados obtidos confirmam a existência de uma crise habitacional em Portugal, evidenciada pela redução do ritmo de construção e pela valorização contínua do mercado imobiliário. No entanto, ainda que se observe uma diminuição do número de terrenos para construção habitacional e um aumento do seu valor, os dados analisados não permitem concluir pela existência de uma escassez efetiva desses terrenos, nem tampouco que o seu valor constitua, isoladamente, um fator explicativo da atual crise habitacional.

Palavras-chave: Prédios Novos para Habitação; Crise na Habitação; Terrenos para Construção Habitacional; IMI; IMT.

ABSTRACT

This study aims to analyse the relationship between the market for new residential buildings and land for residential construction, with the goal of understanding whether the land plays a significant role in the ongoing housing shortage in Portugal. It seeks to assess whether a potential reduction in the supply or the increasing value of land, may be limiting the expansion of housing stock and contributing to rising market prices. In parallel, the research also investigates whether the average time required to convert land for residential construction into completed housing has been increasing, to identify possible delays or bottlenecks in the housing production process.

To address these questions, the evolution of both the quantity and value of new residential buildings and land for residential construction was examined. For the latter, the analysis considered the VPT (Tax Asset Value, as defined in the Portuguese Municipal Property Tax Code – CIMI), the declared value for Property Transfer Tax (IMT) purposes, and, in the case of constructed buildings, bank appraisals. Additional variables were also studied, such as the gross building area, total land area, the conversion time from land classification to completed housing, and the ratio between the taxable value per square metre of land and that of constructed properties.

The analysis was primarily based on two databases provided by INE (National Institute of Statistics): one consisting of data from all property tax assessments of urban buildings for IMI purposes, carried out between 2010 and 2024, and another resulting from the combination of IMI and IMT data for the period from 2013 to 2022.

The findings confirm the existence of a housing crisis in Portugal, marked by a slowdown in construction activity and the continued appreciation of the real estate market. However, although a decrease in the number of land for construction and an increase in their value was observed, the data do not support the conclusion that there is a real shortage of land for housing, nor that its value alone is the main factor driving the current housing crisis.

Keywords: New Residential Buildings, Housing Crisis, Land for Residential Construction, Property Tax (IMI), Property Transfer Tax (IMT).

ÍNDICE

Lista de abreviaturas e siglas	i
Resumo	ii
Abstract.....	iii
Índice	iv
Índice de Gráficos.....	v
Índice de Tabelas	vi
Agradecimentos	vii
1. Introdução	1
2. Revisão da Literatura.....	3
2.1. Conceito de terreno para construção	3
2.2. O valor dos Terrenos para Construção	5
2.3. A Nova Lei dos Solos.....	9
2.4. O Regime Fiscal dos Terrenos para Construção	11
2.4.1. Tributação em sede de IMI.....	11
2.4.2. Tributação em sede de IRS	13
2.4.3. Tributação em sede de IMT	15
3. Metodologia e Dados.....	16
4. Análise de Resultados.....	24
4.1. Evolução dos preços e da oferta habitacional.....	24
4.2. A influência do valor dos terrenos no preço das habitações.....	29
4.3. Análise dos terrenos para construção	34
5. Conclusões.....	41
Referências Bibliográficas.....	44
Legislação	45
Anexos	49

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico I: Evolução anual do valor declarado (€/m ²), do VPT (€/m ²) e das avaliações bancárias (€/m ²), em média, dos prédios novos para habitação, para o período 2013-2022	25
Gráfico II: Evolução anual do Índice de Preços da Habitação (Total, Alojamentos Novos, Alojamentos existentes), para o período 2010-2024.....	26
Gráfico III: Obras Licenciadas e Concluídas – variações homólogas do 4º trimestre de cada ano, para o período 2018-2024	27
Gráfico IV: Evolução anual da quantidade de prédios afetos à habitação, novos e reconstruídos, para o período 2010-2024	28
Gráfico V: Evolução da proporção entre o valor declarado e o VPT dos terrenos para construção habitacional em relação ao dos prédios novos para habitação, para o período 2013-2022.....	30
Gráfico VI: Evolução anual do total do VPT e do valor declarado dos terrenos para construção habitacional sujeitos a IMT, em média, transmitidos no período 2013-2022	31
Gráfico VII: Evolução anual do valor tributável sujeito ao IMT por metro quadrado dos terrenos para construção e dos prédios novos para habitação construídos, para o período 2013-2022.....	33
Gráfico VIII: Evolução anual da diferença (em anos) entre a data de passagem a urbano dos terrenos para construção habitacional e a data da conclusão das obras do prédio construído nesse terreno, para o período 2010-2024.....	36
Gráfico IX: Evolução anual da quantidade de novos terrenos para construção habitacional avaliados para efeitos do IMI, para o período 2010-2024	37
Gráfico X: Evolução anual das principais afetações (em %) dos terrenos para construção, para o período 2010-2024	38
Gráfico XI: Evolução anual da área bruta de construção (m ²) e da área total do terreno para construção (m ²), em média, para o período 2010-2024.....	39

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I - Origem dos prédios novos para habitação: n.º de Observações e Peso Relativo, para o período 2010-2024	34
---	----

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por sempre me incentivarem e nunca me deixarem desistir, devolhes tudo. É um orgulho saber que têm orgulho em mim.

À tia Ermelinda, ao tio Virgílio, à Susi e à Inês, por serem um colo tão reconfortante mesmo a 300km de casa, nunca me vou esquecer destes 5 anos.

Ao Sandro, à Vera e à Camila, por sempre sentir o vosso apoio, ainda que à distância.

Ao Tio Carlos, que já dizia que eu ia conseguir ainda antes de começar.

À Alice, a minha fiel companheira no bem e no mal, foi duro, mas conseguimos!

Aos meus melhores amigos de Viseu: Inês, Fábio, Joana e Timóteo.

Aos meus melhores amigos de Lisboa: Pinheiro, Mariana, Mafalda e Maria.

Ao Diogo.

Ao Instituto Nacional de Estatística, por toda a disponibilidade e ajuda, principalmente nas semanas difíceis sem acesso aos dados.

Por fim, ao meu orientador, Professor Doutor José Maria Pires, pois nada seria possível sem o seu conhecimento fascinante nesta área. Obrigada pelo apoio e motivação.

1. INTRODUÇÃO

A escassez de solo urbanizado e a preços acessíveis tem sido identificada como um dos principais entraves à oferta habitacional em Portugal. Já em 1990, a Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto¹ destacava que esse era “o principal obstáculo a uma regular produção habitacional”. Trinta anos depois, o Confidencial Imobiliário (2021) reforça a atualidade dessa constatação ao afirmar que “a escassez de solos infraestruturados em zonas adequadas e a preços compatíveis com os rendimentos médios da população tem sido identificada como um obstáculo estrutural à provisão de habitação acessível”.

O artigo 65.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) estabelece que “todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto” e que cabe ao Estado “programar e executar uma política de habitação inserida em planos de ordenamento geral do território”. Segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2022) a habitação é uma necessidade humana básica e um determinante chave do bem-estar.

Nos últimos anos, assistiu-se, segundo a OCDE (2022), a um crescimento acelerado dos preços da habitação, “tornando o acesso ao mercado imobiliário cada vez mais difícil para as gerações mais jovens”. A par do crescimento dos preços tem vindo a ocorrer uma diminuição estrutural da oferta de habitação que carece de explicação, sendo relevante para tal analisar os fatores que a impulsionam – aumento dos custos de construção, escassez de terrenos para construção ou regulamentação sobre a utilização e zonamento dos solos, entre outros, como a fiscalidade sobre o imobiliário.

A OCDE (2021), alertava já em 2021 para os efeitos da carga fiscal sobre o setor da habitação, sublinhando que impostos em excesso sobre o património podem desencorajar o investimento e, conseqüentemente, limitar a oferta habitacional.

Além dos fatores económicos e fiscais, as políticas de ordenamento do território desempenham um papel relevante na crise habitacional, em especial, a burocracia associada à transformação de solos rurais em urbanos e as restrições legais impostas pelos

¹ <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/9069/2/1572.pdf>

Planos Diretores Municipais (PDM), o que influencia diretamente a oferta e o preço dos terrenos para construção. Recentemente, foi aprovada uma nova Lei dos Solos, destinada a aumentar a conversão de terrenos rústicos em terrenos para construção.

O art.º 103.º da CRP, estabelece que as finalidades do Sistema Fiscal Português são, em primeiro lugar, a “satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas” e, em segundo lugar, “a repartição justa dos rendimentos e da riqueza”. A riqueza é tributada pelos Impostos sobre o Património, materializada, segundo o Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal, de 30 de abril de 1996, “pela propriedade ou uso e fruição de bens patrimoniais” e ainda pelos impostos “que incidem sobre os atos relativos à aquisição daqueles bens”, separando-se assim este segmento do sistema fiscal nos impostos estáticos, que tributam a posse e nos impostos dinâmicos, que tributam as transmissões dos imóveis.

São do primeiro tipo o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e o Adicional ao IMI e do segundo o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) e o Imposto do Selo Sobre as Transmissões Gratuitas.

A Reforma da Tributação do Património, contida no Decreto-Lei (DL) n.º 287/2003, de 12 de novembro, operou uma mudança significativa no sistema de tributação da riqueza, em especial com a introdução, no Código do IMI (CIMI), de um modelo mais preciso e menos subjetivo de determinação do Valor Patrimonial Tributário (VPT) dos imóveis urbanos. No caso dos terrenos para construção, o VPT é calculado com base em critérios como a localização, área de construção e finalidade da construção.

Este trabalho analisa a evolução, em Portugal, do número e dos valores dos terrenos para construção, tendo por objetivo principal apurar se o seu regime de tributação em IMI e IMT é causa do crescimento do preço das habitações e da diminuição da oferta. Pretende-se avaliar se o regime fiscal dos terrenos para construção influencia, ou não, o preço das habitações e, por outro, chegar a possíveis soluções para um desenvolvimento mais sustentável e acessível do mercado imobiliário.

Para tal, definiram-se três questões de investigação centrais: “Existe escassez de terrenos para construção que explique a escassez de oferta de prédios para a habitação?”, “O incremento dos preços da habitação é influenciado pela evolução do número e dos

valores dos terrenos para construção habitacional?” e “Existe um aumento do tempo de conversão de terrenos para construção habitacional em edifícios concluídos?”.

Esta dissertação está organizada em cinco capítulos. Após a introdução (Capítulo 1), o Capítulo 2 apresenta a revisão da literatura e da legislação relevante, abordando o conceito, o valor e o regime fiscal (em sede de IMI, IRS e IMT) dos terrenos para construção, bem como a recente alteração legislativa introduzida pela nova Lei dos Solos. O Capítulo 3 descreve a metodologia e os dados utilizados; o Capítulo 4 analisa os resultados obtidos. Por fim, o Capítulo 5 apresenta as conclusões, limitações e sugestões para investigação futura.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1. CONCEITO DE TERRENO PARA CONSTRUÇÃO

São terrenos para construção, nos termos do n.º 3 do art.º 6.º do CIMI “os terrenos situados dentro ou fora de um aglomerado urbano, para os quais tenha sido concedida licença ou comunicação prévia favorável de operação de loteamento ou de construção ou que tenham sido comunicados pelos municípios à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) como aptos para construção nos termos dos instrumentos de gestão territorial aplicáveis”.

Da redação da lei resulta que existem três fatores que conduzem à classificação dos terrenos como sendo para construção:

1. Quando é concedida licença para construção pelas entidades competentes.

Como refere o Supremo Tribunal Administrativo (STA) (2021a), “a passagem a prédio urbano (terreno para construção) é determinada pela concessão de licença para construção”. De acordo com o art.º 4.º do Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação (RJUE), estão sujeitas a licenciamento, as operações urbanísticas situadas em áreas não abrangidas por um plano de pormenor ou unidades de execução. Nos termos do disposto na alínea j) do art.º 2.º do RJUE, consideram-se operações urbanísticas as intervenções materiais de urbanização, edificação, bem como a utilização dos edifícios ou do solo.

Um plano de pormenor, segundo o art.º 101.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT), desenvolve e concretiza em detalhe as propostas de ocupação de qualquer área do território municipal, estabelecendo regras sobre a implantação e a edificação das infraestruturas. Por sua vez, as unidades de execução consistem em áreas operativas de planeamento e gestão, podendo ser também territórios abrangidos por plano de urbanização ou plano de pormenor, ou ainda, parcelas destes (art.º 148.º do RJUE).

A solicitação de licença deve ser formalizada perante a Câmara Municipal competente, que deverá deliberar sobre a sua aprovação. Esta fase do processo caracteriza-se pela sua natureza suspensiva, uma vez que a execução da operação urbanística só será permitida após a obtenção da licença e da sua respetiva emissão pela entidade competente – art.º 4.º e 7.º RJUE. Caso o pedido seja autorizado, a licença é emitida e, conseqüentemente, configura-se a constituição de um terreno para construção.

2. Quando é efetuada comunicação prévia.

Nos termos do art.º 34.º do RJUE, trata-se de uma declaração cuja entrega ao município habilita os interessados ao início das operações, sem necessidade de qualquer ato administrativo prévio dos municípios. Nos termos da lei, é uma “declaração que, desde que corretamente instruída, permite ao interessado proceder imediatamente à realização de determinadas operações urbanísticas após o pagamento das taxas devidas, dispensando a prática de quaisquer atos permissivos”. Este regime aplica-se nas situações em que as operações urbanísticas se localizam em áreas abrangidas por um plano de pormenor ou por uma unidade de execução (n.º 4 do art.º 4.º do RJUE).

Nesses casos, por já se encontrar previamente estabelecido e regulamentado o regime urbanístico aplicável à área em causa, o legislador entendeu que não é necessário sujeitar a operação a licenciamento, bastando a comunicação do início dos trabalhos ao município (art.º 39.º RJUE). Estamos, então, perante um controlo prévio não suspensivo, uma vez que não impõe ao requerente uma espera pela decisão antes de poder dar início à obra e permite iniciar de imediato a construção.

3. A comunicação, pelos municípios à administração fiscal de terrenos classificados como para construção, nos casos de isenção de controlo prévio.

Nos termos do art.º 6.º do RJUE, existe um conjunto de operações urbanísticas que estão isentas de controlo prévio, ou seja, dispensam tanto o licenciamento como a comunicação prévia. Trata-se de casos em que a possibilidade de construir já se encontra reconhecida por títulos urbanísticos válidos, como por exemplo um plano de pormenor ou uma informação prévia favorável. Nestes casos, o papel do município deixa de ser permissivo e passa a meramente confirmativo, visto que já houve uma decisão anterior que reconheceu o direito de construir daquela operação (n.º 9 do art.º 6.º).

2.2. O VALOR DOS TERRENOS PARA CONSTRUÇÃO

No mercado, o valor de um terreno para construção não depende apenas das suas características intrínsecas, como a área ou a localização. Depende principalmente do seu potencial de construção, mais especificamente o volume permitido e as características do prédio urbano que será construído naquele terreno (Brito, 2016)

Pires (2015), refere que “o valor de um terreno para construção corresponde, fundamentalmente, a uma expectativa jurídica, consubstanciada num direito de nele se vir a construir um prédio ou prédios com determinadas características e com determinado valor.” O STA (2014) acrescenta que “essa expectativa consubstanciada na produção de uma riqueza materializada num imóvel a construir que faz aumentar o valor do património do proprietário do terreno, logo que passa a poder ser qualificado como terreno para construção”.

Por essa razão, e de acordo com o STA (2015), “quanto maior for o valor dos prédios a construir, maior é o valor do terreno para construção”. Mesmo que nada esteja construído no terreno, a mera constituição de um direito de nele se vir a construir faz aumentar imediatamente o seu valor. Foi nesta perspetiva de que “o valor dos terrenos para construção é inevitavelmente influenciado pelas edificações autorizadas ou previstas” (STA, 2019) que o legislador do CIMI concebeu o modelo de avaliação dos terrenos para construção.

Esse modelo tem por base o que é aplicável aos prédios já construídos, nos termos do art.º 38.º do CIMI, sendo por isso iniciada, em primeiro lugar, a análise desse regime, antes de se abordar o aplicável aos terrenos para construção.

$$VPT = Vc \times A \times Ca \times Cl \times Cq \times Cv$$

Segundo Pires (2015), estes coeficientes podem agregar-se em dois conjuntos:

1. Os coeficientes macro, de enquadramento ou de contexto, que não dependem especificamente de cada prédio, mas do contexto económico e urbanístico, são exteriores e aplicam-se a vários prédios, não apenas a um – o valor base dos prédios (Vc) e o coeficiente de localização (Cl), cuja descrição se encontra no anexo I.

O Cl é determinado em função de quatro fatores, previstos no n.º 3 do art.º 42º do CIMI: acessibilidades, proximidade de equipamentos sociais, serviços de transporte públicos, zonas de elevado valor de mercado imobiliário; sendo a partir deles elaborado o zonamento, que consiste em determinar zonas de valor homogéneo, às quais é atribuído um coeficiente.

A lei determina que exista, em cada Serviço de Finanças, pelo menos um perito local, cuja função é elaborar a proposta de zoneamento, além de avaliar os imóveis da respetiva área territorial (artigos 63.º e 64.º do CIMI). São esses peritos locais que, segundo o STA (2021b) “devem recolher no mercado imobiliário a informação necessária à determinação da zona e ao apuramento do coeficiente de localização específico de cada uma delas”. Nos termos do art.º 62.º do CIMI, os coeficientes de localização são aprovados por Portaria do Ministro das Finanças sob proposta da Comissão Nacional de Avaliação de Prédios Urbanos (CNAPU).

2. Os coeficientes específicos ou individuais, que respeitam a características intrínsecas dos imóveis – a área bruta e de construção (A), o coeficiente de afetação (Ca), o coeficiente de qualidade e conforto (Cq) e o coeficiente de vetustez (Cv), cuja descrição se encontra no anexo II.

O modelo de avaliação dos terrenos para construção consiste numa adaptação desta fórmula e tem a seguinte expressão (n.º 1 do art.º 45.º do CIMI):

$$VPT = Vc \times A \times Ca \times Cl \times \% VEAP$$

A base do modelo de avaliação assenta no princípio de que “um terreno vale pelas áreas de construção que previsivelmente são aí autorizadas” (Vieira, 2018), reduzido a uma percentagem entre 15% e 45%, que corresponde ao VEAP.

O mesmo Acórdão também refere que o VPT de um terreno para construção resulta da soma de duas áreas: a área de implantação do edifício a construir (“determinado em função da área bruta de construção autorizada ou prevista para o edifício, porque se está em presença de prédios urbanos em relação aos quais apenas há a intenção de edificação”) e a área do terreno adjacente à implantação, a área “que não será ocupada pela futura construção”.

Para determinar o valor da área de implantação “é necessário proceder-se à avaliação do edifício a construir, como se já estivesse construído, e para tal utiliza-se o projeto de construção aprovado e na área não se considera, naturalmente, a área do terreno livre nem a área do terreno excedente” – ainda citando o mesmo Acórdão.

De maneira a clarificar o conceito de “edificação autorizada” e a sua relação com o valor dos terrenos para construção, cite-se o STA (2021b):

“Parece ter sido intenção do legislador” que ao avaliar o VPT dos terrenos para construção, se considerasse o imóvel que “nesse terreno foi autorizado ou previsto construir”, “sendo que, logo que o terreno passa a ser considerado como sendo para construção tem associado a construção de um imóvel e vai ser esse concreto imóvel (autorizado ou previsto para esse terreno) que se vai refletir num aumento do valor do património do proprietário do terreno para construção”. Posto isto, é possível concluir que “quanto maior for o valor dos prédios a construir (autorizados ou previstos), maior é o valor do terreno para construção, pelo que, as duas realidades não podem estar dissociadas”.

Por se estar a avaliar o valor do terreno para construção e não o do prédio a ser construído, ao calcular o coeficiente Área (A), poderiam surgir dúvidas sobre se faz ou não sentido aplicar o Caj. Pires (2015) entende que “o modelo matemático de determinação do valor patrimonial dos terrenos para construção assenta no princípio de que a parte do terreno vai ser ocupada pela construção corresponde a uma parte do valor desta (...). Assim sendo, o valor do prédio que há-de ser construído, tem um peso determinante no valor do respetivo terreno (...) que é apurado nos termos do CIMI, com as mesmas regras aplicáveis aos prédios já construídos. Por essa razão, sendo o coeficiente de ajustamento das áreas um elemento fundamental para a determinação da

área do prédio a construir, afigura-nos relativamente pacífico que ele deva ser considerado”.

Segundo o STA (2017), o valor da edificação depende fortemente do coeficiente de localização, o que revela a sua influência significativa no cálculo do VPT dos terrenos para construção. O art.º 45.º do CIMI define a %VEAP como a “percentagem do valor das edificações autorizadas ou previstas”, variável entre 15% e 45%, tendo em consideração certas características “que influenciam o nível de oferta e de procura de terrenos para construção” – n.º 2, 3 do art.º 45.º do CIMI.

Como sublinhado pelo STA (2010), esta percentagem varia “de zona para zona em função dos valores de mercado de localização dos terrenos”, funcionando como um indicador da pressão urbanística – a intensidade de procura de prédios construídos na zona em que o terreno está localizado.

A fórmula de cálculo do VPT dos terrenos para construção não inclui alguns dos coeficientes aplicáveis à avaliação dos imóveis construídos. Atualmente, o art.º 45.º do CIMI exclui esses coeficientes, mas estes foram, durante vários anos, avaliados recorrendo a uma fórmula criada pela AT, que incluía o coeficiente de qualidade e conforto, e que veio a ser julgada ilegal pelos Tribunais Superiores e Arbitrais. Como refere a Decisão Arbitral de 19 de abril de 2022 (Processo n.º 385/2021-T), tal aplicação viola o “princípio da legalidade e da reserva de lei consagrado no art.º 103.º n.º 2 da CRP”.

Até à aprovação da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro de 2020, o art.º 45.º não fazia qualquer referência aos coeficientes multiplicadores do VPT (Caldas & Fernandes, 2022), algo que, sendo o modelo de avaliação dos terrenos para construção concebido “partindo-se do edifício a construir, a fórmula de cálculo do VPT dos terrenos para construção tem de conter os elementos considerados determinantes na avaliação dos prédios urbanos edificados prevista no art.º 38.º do CIMI” – STA (2021b).

Foi neste contexto que o STA (2019) deliberou que na determinação do VPT dos terrenos para construção não há lugar “à consideração do coeficiente de qualidade e conforto (Cq)” nem ao de vetustez (Cv), “já que o prédio a edificar no terreno não foi concluído, por isso, não decorreu quaisquer anos desde a conclusão das obras de edificação”. Caldas & Fernandes (2022) concordam e justificam que estes coeficientes

“atribuem relevância a uma mera expectativa jurídica ou direito dos contribuintes a construir um prédio com determinadas características e valor”.

Assim, genericamente e em conclusão, o modelo de avaliação do VPT dos terrenos para construção parte da determinação do valor da avaliação dos prédios que neles vão ser construídos, sem ter em consideração os coeficientes de qualidade e conforto nem de vetustez, reduzido a uma percentagem entre 15% e 45%, dependendo da sua localização.

2.3. A NOVA LEI DOS SOLOS

A Lei dos Solos (Lei n.º 31/2014, de 30 de maio) assume um papel estruturante na organização do território e na política urbanística em Portugal, estabelecendo as bases gerais para a utilização, ocupação e transformação dos solos e definindo os direitos e deveres dos proprietários, bem como os do Estado e autarquias. A sua relevância para o presente trabalho reside no facto de ser um instrumento determinante para a definição da possibilidade de construção em determinados terrenos – o que, no contexto da atual crise habitacional, assume particular importância.

De forma mais concreta, a Lei dos Solos regula a classificação dos solos como rústicos ou urbanos (art.º 10.º do diploma) e estabelece os critérios em que os solos rústicos podem, eventualmente, ser reclassificados para uso urbano, integrando restrições à edificabilidade em zonas classificadas como Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Reserva Ecológica Nacional (REN). Esta classificação tem implicações diretas na quantidade de terrenos disponíveis para construção e, por consequência, no seu valor de mercado.

A RAN é “o conjunto das áreas que em termos agroclimáticos, geomorfológicos e pedológicos apresentam maior aptidão para a atividade agrícola” (art.º 2.º do DL n.º 73/2009, de 31 de março). Criada em 1982, é uma “restrição de utilidade pública” que estabelece, basicamente, uma “reserva dos melhores solos”, aos quais se poderá recorrer, caso seja necessário, para manter a Segurança Alimentar da Nação, o que mostra a importância do solo agrícola como valor de património que a todos interessa (Pereira, 2012).

Os objetivos da RAN são, entre outros: proteger o solo, contribuir para o desenvolvimento sustentável da atividade agrícola, para a preservação dos recursos

naturais e assegurar que a atual geração respeite os valores a preservar, permitindo uma diversidade e uma sustentabilidade de recursos às gerações seguintes – art.º 4.º do DL n.º 73/2009, de 31 de março.

Por sua vez, a REN, instituída em 1983, é um instrumento de planeamento cuja finalidade é “salvaguardar uma estrutura biofísica do território, garantindo a proteção dos ecossistemas indispensáveis ao equilíbrio ecológico da paisagem” (Baldaia, 2016).

Os principais objetivos da REN, de acordo com art.º 2.º do DL n.º 166/2008, de 22 de agosto são: proteger os recursos naturais água e solo, prevenir e reduzir os efeitos da degradação da recarga de aquíferos, dos riscos de inundação marítima e de cheias.

A REN tem um caráter preventivo, que visa a utilização racional dos recursos naturais e o enquadramento das atividades humanas como a silvicultura, a agricultura, a expansão urbana, o turismo e o recreio (Albergaria, 2006).

Pode, assim, concluir-se que a criação da RAN e da REN reflete uma preocupação do legislador com o problema da habitação. Estas reservas têm desempenhado, ao longo das últimas décadas, um papel fundamental na disciplina da construção em áreas ambientalmente sensíveis.

Num contexto de crise habitacional, caracterizado por uma diminuição da oferta e o aumento acelerado dos preços da habitação, foi aprovado pelo Governo o Plano “Construir Portugal”, em maio de 2024, e o subsequente DL n.º 117/2024, de 30 de dezembro, cujo objetivo é “incentivar a oferta de habitação”, “promover a habitação pública”, “fomentar a habitação jovem e assegurar a acessibilidade na habitação”.

O preâmbulo deste DL reconhece ser essencial que se aumentem os “solos destinados à construção de habitação” por outras palavras, que se altere a Lei dos Solos no sentido de se passar a permitir “o uso de solos rústicos para soluções sustentáveis de habitação, como o arrendamento acessível, habitação a custos controlados, ou a disponibilização de casas de função para professores, forças de segurança, trabalhadores agrícolas, industriais e setor do turismo”.

Esta alteração parece indicar que o Governo entendia que uma das causas estruturais da crise habitacional residia na escassez de terrenos disponíveis para construção ou no seu elevado custo, motivado pela limitação da oferta. O objetivo seria

aumentar a oferta de terrenos disponíveis para construção habitacional, promovendo uma descida dos preços e permitindo soluções de habitação acessível.

Neste contexto, a lei veio alargar os casos de reclassificação de solo rústico para urbano, tornando possível a criação de “áreas de construção em solos compatíveis com área urbana já existente, obedecendo a uma lógica de consolidação e coerência”, podendo ser aprovadas pelos municípios “mediante alteração simplificada do PDM” (DL n.º 117/2024, de 30 de dezembro), o instrumento de gestão que estabelece as regras de uso do solo e quais as que podem ser urbanizadas e em que condições. Esta alteração aditou ao RJIGT os artigos 72.º- A e 72.º- B, sobre a reclassificação para solo urbano com finalidade habitacional e usos complementares.

O regime exige que pelo menos 70% da “área total de construção acima do solo se destina a habitação pública ou a habitação de valor moderado, com a limitação a casos em que a finalidade da reclassificação seja “habitacional ou conexas à finalidade habitacional e usos complementares”. A intenção legislativa será, aparentemente, de alargar a oferta de habitação e diminuir os preços.

A nova versão da lei mantém a proibição de construir em solos com “aptidão elevada para o uso agrícola”, integrados na RAN. Mantém-se também a exigência de que sejam cumpridos, de forma cumulativa, critérios que assegurem a proteção das funções naturais da REN, bem como a prevenção ou mitigação de riscos para pessoas e bens (DL n.º 117/2024 de 30 de dezembro).

2.4. O REGIME FISCAL DOS TERRENOS PARA CONSTRUÇÃO

2.4.1. TRIBUTAÇÃO EM SEDE DE IMI

O regime fiscal aplicável aos terrenos para construção tem particular importância no contexto das políticas públicas de habitação, uma vez que pode influenciar as escolhas do legislador quanto à mobilização do solo urbano e à resposta à escassez de oferta habitacional.

Em sede do IMI, os terrenos para construção são classificados como prédios no art.º 2.º do respetivo Código e sujeitos a tributação, conforme disposto no art.º 12.º. O IMI tributa a capacidade contributiva revelada pelo património (art.º 4.º LGT), sendo receita das autarquias locais (n.º 1 do art.º 1.º CIMI) onde os prédios se situam. A sua

base tributável é o VPT do património imobiliário dos contribuintes, calculado nos termos do art.º 38.º e seguintes do CIMI (Gonçalves, 2023).

Este imposto está sujeito ao princípio do benefício, previsto no art.º 63.º da Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, segundo o qual o IMI visa devolver aos proprietários as despesas do município com a urbanização, que beneficiam o valor dos imóveis e da sociedade no geral, como é o caso das infraestruturas urbanísticas locais. Esta ligação entre o imposto e os benefícios recebidos justifica que as receitas do IMI revertam para as autarquias locais, internalizando assim, nos proprietários os custos públicos com a gestão urbanística.

Até 2023, vigorou um regime de não tributação em IMI, durante quatro anos, para os terrenos para construção que constassem do ativo de empresas cuja atividade fosse de construção imobiliária (alínea d) do n.º 1 do art.º 9.º do CIMI), considerando-se este período como suficiente para a construção. Este regime eliminava a carga fiscal do IMI das empresas de construção, mas foi revogado pela Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, a “Lei Mais Habitação”. Compreendia-se esse regime pelo facto de o IMI ser um imposto sobre a riqueza e não sobre os fatores de produção. O mesmo princípio se aplicava à não tributação dos terrenos destinados a venda, pelas empresas que exercessem essa atividade (alínea e) do n.º 1 do art.º 9.º do CIMI).

O objetivo desta alteração legislativa foi de “garantir mais habitação”, segundo o art.º 1.º da mesma. Esse objetivo pode não ser de compreensão imediata, porque obrigando-se essas empresas a pagarem o IMI durante o período de construção, aumenta os custos de construção, o que pressiona os preços de venda pelo que a eliminação da não sujeição ao IMI, neste contexto, poderia ser interpretada como um desincentivo à construção. No entanto, a justificação subjacente à revogação deste regime é forçar as empresas a uma construção rápida e à colocação dos imóveis no mercado, assim se aumentando a oferta, bem como evitar que estas atrasem a construção e a venda para beneficiarem do crescimento dos preços. Esta mudança legislativa levanta, pois, uma hipótese relevante, que se pretende explorar nesta dissertação: estará efetivamente a aumentar o tempo médio entre a classificação de um terreno como para construção e a conclusão do imóvel aí construído? Esta questão justifica a análise temporal do ciclo de construção habitacional e será objeto de desenvolvimento na secção de metodologia.

Ao mesmo tempo, com o novo regime, passam a estar isentos de IMI os terrenos para construção cujo procedimento de controlo prévio para obras de construção de imóveis com afetação habitacional tenha sido iniciado junto da entidade competente e para os quais ainda não tenha havido decisão final, expressa ou tácita, do procedimento (art.º 11.º - B da Lei 56/2023, de 6 de outubro).

O atual regime fiscal aplicável aos terrenos para construção – sobretudo após a entrada em vigor da nova Lei dos Solos – tem-se afastado de uma lógica de neutralidade fiscal, e assume explicitamente uma função instrumental no combate à crise habitacional. Esta alteração assenta num aparente juízo do legislador, de que os agentes imobiliários estariam a atrasar o mais possível a construção e a colocação no mercado dos prédios construídos, a aguardar a valorização máxima possível, com isso contribuindo também para a diminuição da oferta e o aumento dos preços. Esse é um pressuposto que merece análise cuidada, para se apurar do acerto da medida.

2.4.2. TRIBUTAÇÃO EM SEDE DE IRS

A questão da tributação dos terrenos para construção tem suscitado debate, especialmente quanto à sua articulação com o princípio da capacidade contributiva.

Os rendimentos resultantes da alienação de terrenos para construção eram sujeitos ao antigo Imposto de Mais-Valias, que vigorou desde 1 de janeiro de 1966 até à entrada em vigor do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS). A alienação de outros tipos de imóveis não era sujeita a imposto, como atualmente, desde que o CIRS passou a incidir sobre todos os ganhos resultantes da alienação de direitos reais sobre bens imóveis, a partir da sua entrada em vigor, em 1 de janeiro de 1989. Por essa razão, o art.º 5.º do DL n.º 442- A/88, de 30 de novembro, que o aprovou, estabeleceu que a sujeição em sede de IRS só se aplica aos prédios construídos ou adquiridos a partir da sua entrada em vigor (1/1/1989), mas relativamente aos terrenos para construção aplica-se aos que já assim eram classificados desde a sua aquisição, desde a entrada em vigor do antigo IMV (1/1/1966) (Taborda, 2008).

Como reforçado pelo Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN, 2017), esta exceção pretendia “assegurar a continuidade da tributação dos ganhos que, à luz do anterior regime do CIMV, a ela se encontravam sujeitos”, nomeadamente aqueles com a

alienação de terrenos para construção. Paralelamente, excluía da tributação os ganhos obtidos com a alienação de prédios urbanos e rústicos não sujeitos ao antigo imposto.

De acordo com o STA (2018), os terrenos para construção cujos proprietários sejam titulares de licença de construção para habitação ou de outro instrumento jurídico que lhes confira a expectativa jurídica fundada de nele construir edificações para habitação já estarão sujeitos a tributação. Este entendimento está em consonância com o “objetivo legal de tributação de manifestações de superior capacidade contributiva, existentes quer o proprietário do terreno disponha ou (ainda) não disponha de licença de construção para habitação”.

O conceito de terreno para construção existente no antigo Código do Imposto de Mais-Valias (CIMV) era consideravelmente mais amplo do que o atualmente previsto no CIMI. De acordo com o § 2.º do art.º 1.º do CIMV, consideravam-se terrenos para construção “os situados em zonas urbanizadas ou compreendidos em planos de urbanização já aprovados e os assim declarados no título aquisitivo”.

Esta definição, embora aparentemente limitativa, ao indicar três situações concretas em que o terreno é considerado como sendo para construção, era muito ampla, levando a que muitos imóveis acabassem por ser incluídos na categoria de terrenos para construção. O TCAN (2017) refere que o conceito de terreno para construção deve ser “um conceito material”, considerando a “destinação específica à construção”, e não apenas com base em critérios formais – este entendimento mostra a amplitude do conceito, que permitia a qualificação de terrenos como para construção com base em declarações no título aquisitivo, mesmo sem que os terrenos fossem efetivamente edificáveis. Esta falta de um critério material delimitador levou a um elevado grau de incerteza jurídica entre os contribuintes e a AT, e a casos de litigiosidade nos tribunais.

Foi precisamente esse historial de insegurança jurídica que motivou o legislador a adotar, no n.º 3 do art.º 6.º do CIMI, uma definição mais restrita e rigorosa de terreno para construção, em que, para ser um terreno para construção, é necessário que “tenha sido concedida licença ou comunicação prévia favorável de operação de loteamento ou de construção” ou se tenha comunicado à AT como apto para construção. Ou seja, passou a exigir-se um critério legal e objetivo – a existência de um ato administrativo válido ou de uma comunicação expressa com base nos instrumentos de gestão territorial –

eliminando a subjetividade anterior, em que se permitia a qualificação de terrenos como aptos para construção mesmo sem uma efetiva possibilidade legal de edificação.

2.4.3. TRIBUTAÇÃO EM SEDE DE IMT

A transmissão dos terrenos para construção está também sujeita ao IMT, um imposto que tributa a riqueza que quem compra imóveis demonstra possuir, com os meios financeiros que mobiliza para essa aquisição (Gonçalves, 2023).

Nos termos do art.º 1.º e 2.º do CIMT, este imposto incide sobre a transmissão onerosa do direito de propriedade, bem como de figuras parcelares desse direito, relativas a bens imóveis situados em território nacional, sendo o encargo fiscal suportado pelo adquirente. O valor tributável corresponde ao valor declarado ou ao VPT, consoante o que for mais elevado (art.º 12.º do CIMT). Deste modo, o sistema de avaliações previsto no CIMI revela-se determinante também em sede de IMT, influenciando diretamente a base tributável do imposto (Gonçalves, 2023).

O art.º 17.º do CIMT estabelece duas categorias principais de taxas de IMT aplicáveis à transmissão de prédios urbanos. Uma taxa geral de 6,5% e um conjunto de taxas relativas a transmissões de prédios habitacionais, duas delas aplicáveis à aquisição de prédios urbanos destinados a habitação própria e permanente, e outra aplicável à aquisição de prédios urbanos destinados a habitação, independentemente da sua afetação permanente.

No caso específico dos terrenos para construção, não se verifica ainda uma afetação concreta à habitação, dado que o valor destes terrenos representa essencialmente “uma expectativa jurídica” (Pires, 2015). Assim, tratando-se de prédios urbanos cuja vocação habitacional é meramente potencial e não efetiva no momento da transmissão, não se aplicam as taxas progressivas previstas nas alíneas a), b) e c) do art.º 17.º do CIMT, mas sim a taxa única de 6,5%, prevista na alínea e) do mesmo artigo.

Por fim, importa referir que se mantém, atualmente, a isenção de IMT na aquisição de terrenos para revenda, prevista no art.º 7.º do CIMT. No entanto, com a entrada em vigor da Lei “Mais Habitação”, o prazo máximo para a revenda, como condição para a manutenção dessa isenção, foi reduzido de três para um ano (n.º 5 do art.º 11.º do CIMT). Esta alteração reflete a perceção do legislador de que estariam a existir situações de atraso

intencional na revenda, com o objetivo de beneficiar da valorização do mercado, conduzindo a um aumento dos preços.

Em contrapartida, no regime do antigo Imposto de Sisa, revogado em 2003 pela entrada em vigor do IMT (DL n.º 287/2003, de 12 de novembro), vigorava uma isenção específica aplicável à aquisição de terrenos para construção por empresas cuja atividade fosse a construção e venda de imóveis. Esta isenção constava do n.º 3 do art.º 11.º do DL n.º 41969, de 24 de novembro de 1958 e vigorou até 2023, sendo revogada com a Reforma da Tributação do Património.

3. METODOLOGIA E DADOS

A presente dissertação estrutura-se em torno de três questões de investigação.

A primeira – “Existe escassez de terrenos para construção que explique a escassez de oferta de prédios para a habitação?” – fundamental para a compreensão da relação entre os terrenos para construção e a crise habitacional, no contexto urbanístico.

A segunda – “O incremento dos preços da habitação é influenciado pela evolução do número e dos valores dos terrenos para construção habitacional?” – aborda essa relação sobre uma perspetiva fiscal.

Por fim, a terceira – “Existe um aumento do tempo de conversão de terrenos para construção habitacional em edifícios concluídos?” – questão que surge da necessidade de avaliar a eficiência dos processos construtivos, de maneira a avaliar se os problemas da escassez de oferta habitacional são anteriores ou posteriores à classificação de terrenos como sendo para construção, e se existe uma possível escassez de terrenos.

O objetivo do estudo será, então, analisar e concluir se a oferta dos terrenos para construção, bem como o seu regime fiscal, têm, ou não, um impacto significativo na atual crise habitacional.

Para responder às duas primeiras questões de investigação, foram utilizados, essencialmente, os mesmos indicadores, aplicados a diferentes unidades de análise. Tanto no caso dos terrenos para construção como no dos prédios novos para habitação, consideraram-se o VPT, determinado nos termos do CIMI, e o valor declarado em sede de IMT. Adicionalmente, analisaram-se as avaliações bancárias e a evolução da

quantidade de imóveis registados em cada categoria (terrenos e prédios), bem como variáveis físicas como a área bruta de construção e a área total do terreno.

O valor de mercado será, para efeitos do presente estudo, aproximado ao valor declarado, isto é, ao valor constante do ato ou contrato, nos termos do art.º 12.º do CIMT – o qual corresponde ao preço efetivamente declarado pelas partes no momento da transmissão do imóvel e traduz “o valor da contraprestação devida pela aquisição do bem” (TC, 2017).

É certo que o valor declarado não é, necessariamente, um sinónimo de valor de mercado, sendo que este último, como refere Pires (2015), “não é um dado com existência fixa e ontológica, porque a sua determinação depende sempre do funcionamento do próprio mercado que, no caso dos imóveis, só se pode determinar com rigor, caso a caso, quando um determinado bem é transacionado”. Ainda assim, Canhoto (2018) sustenta a utilização do valor declarado como aproximação ao valor de mercado, ao referir que este último pode ser aferido “a partir do preço de venda a que um prédio esteja a ser transacionado”, acrescentando que o VPT funciona como valor de referência mínima, servindo a sua comparação com o valor declarado como “instrumento de segurança do sistema contra a evasão e fraude fiscal”.

Foram utilizados três tipos de dados, todos numa base anual. Primeiro, os dados administrados pela AT, cuja consulta e análise foram realizadas em ambiente “Safe Center”⁶, ao abrigo do protocolo de colaboração entre o INE, a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) e a Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC)⁷.

Foram pedidas duas bases de dados deste tipo: a das avaliações do VPT para efeitos do IMI e a base de dados das aquisições sujeitas ao IMT. No âmbito do IMI, tivemos acesso às fichas de avaliação consequentes à declaração Modelo 1 do IMI⁸, que é entregue sempre que um imóvel é classificado como prédio para os efeitos do IMI, por exemplo, quando uma fração de território é classificada como terreno para construção ou

⁶ O INE, em cumprimento dos n.º 7 e 8 do art.º 6º da Lei do Sistema Estatístico Nacional (SEN), Segredo Estatístico, criou o acesso em “Safe Center” para situações excecionais e justificáveis e o código de conduta deste protocolo estipula que os dados só podem ser trabalhados em computador sem acesso à rede, nas instalações do INE e com os seus softwares, de modo a garantir que só tenham acesso aos dados o investigador credenciado e os outros investigadores considerados no pedido.

⁷ Disponível em: [Portal do INE](#)

⁸ Disponível em: [Ministério das Finanças](#)

quando uma construção de um prédio é concluída. Essas bases de dados foram atualizadas durante a realização deste TFM. Até então, não incluíam informação sobre os terrenos para construção, mas, após a atualização, passaram a disponibilizar para estes os mesmos dados que já existiam para as avaliações dos imóveis habitacionais: o VPT, a localização, a área e a afetação.

A amostra utilizada abrange todas as avaliações de imóveis realizadas entre os anos de 2010 e 2024, totalizando 32.257.373 observações, sendo que deste total, 22.5 milhões de avaliações foram realizadas nos anos de 2012 e 2013. A razão desta concentração de avaliações nestes anos é que o sistema de avaliações do CIMI, quando entrou em vigor, em 2003, apenas se aplicou a prédios novos, construídos ou classificados a partir do dia seguinte ao da sua entrada em vigor como estabelece o n.º 1 do art.º 15.º do DL n.º 287/2003 de 12 de novembro, que aprovou o CIMI, "enquanto não se proceder à avaliação geral, os prédios urbanos já inscritos na matriz serão avaliados, nos termos do CIMI, aquando da primeira transmissão ocorrida após a sua entrada em vigor".

Os prédios então existentes que não tenham, entretanto, sido transmitidos, não foram avaliados e foi estabelecido, segundo o n.º 4.º do mesmo artigo, um regime transitório, nos termos do qual "será promovida uma avaliação geral dos prédios urbanos, no prazo máximo de 10 anos após a entrada em vigor do CIMI". Durante esse período, esses prédios foram sendo avaliados à medida que eram transmitidos com sujeição ao IMT. Consequentemente, o excesso de observações de 2012 e 2013 deve-se ao facto de nestes anos terem sido avaliados todos os prédios que ainda não tinham sido avaliados nos termos do CIMI.

A Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro, porém, alterou o DL n.º 287/2003 de 12 de novembro, nomeadamente através da introdução dos artigos 15.º-A a 15.º-P, que vieram estabelecer o Regime da Avaliação Geral dos prédios Urbanos, com o objetivo de atualizar os VPT de forma equitativa e uniforme. De acordo com o n.º 1 do art.º 15.º-C da Lei mencionada, os prédios urbanos foram avaliados por iniciativa oficiosa da AT.

Relativamente ao IMT, foram analisados os dados constantes das declarações entregues à AT, referentes a todas as transações onerosas de imóveis realizadas entre 2007 e 2022, totalizando 8.753.548 observações.

Para analisar a segunda questão de investigação, utilizam-se aos dados referentes às avaliações bancárias efetuadas pelas instituições financeiras, recolhidos da base de dados pública disponibilizada pelo INE para os período de 2011 a 2022. O conjunto de dados apresentava três categorias de avaliação por região – Total, Apartamentos e Moradias. Optou-se por centrar a análise exclusivamente à categoria “Total”, uma vez que, ao longo de todo o trabalho, a abordagem adotada não distingue os prédios novos para habitação entre apartamentos e moradias, tratando-os como um conjunto agregado.

Para comparar valores patrimoniais com valores declarados das transmissões foi necessário cruzar variáveis da base do IMI e da do IMT – criou-se uma outra base, chamada de “Base Conjunta”, através da variável *artigogerado_novo*, já existente na base do IMI e que foi criada no universo do IMT através da concatenação das variáveis *freguesia*, *t* e *artigo*. Após este cruzamento, mantiveram-se na amostra apenas as observações com dados relativos a prédios que constassem de ambos os universos, resultando em 2.859.781 prédios avaliados de acordo com o modelo de avaliação do IMI e transmitidos dando origem a um facto sujeito a IMT, no período entre 2013 e 2022.

Não foi possível alargar a amostra da “Base Conjunta” a períodos anteriores a 2013, porque se detetou que, na base de dados do IMT, os dados cuja variável é *freguesia* estavam em branco, o que impede o seu cruzamento. Esse alargamento teria permitido analisar os possíveis efeitos da Crise Financeira de 2008. Por sua vez, os dados de 2023 sofreram alterações com o novo protocolo relativo aos dados do IMT, celebrado entre o INE e a AT em 2022, pelo que o software não suportava a utilização destes dados com os dos protocolo anterior, ao mesmo tempo, razão pela qual o período de análise dos dados comuns ao IMI e ao IMT abrange a série temporal de 2013 a 2022.

Os protocolos celebrados entre o INE e a AT constituem acordos institucionais que permitem o acesso do INE a dados fiscais anonimizados, com fins estatísticos e de investigação. Até 2022, vigorava um protocolo com menor nível de detalhe e desagregação da informação, sobretudo no que respeita à base do IMT. A celebração de um novo protocolo veio permitir o acesso a dados mais completos, abrangendo novas variáveis e possibilitando análises mais robustas sobre o mercado imobiliário, no entanto, é o protocolo antigo (de 2018) que continua a ser a base para a transmissão de dados.

Ao longo da análise serão consideradas diferentes séries temporais, consoante a disponibilidade e abrangência dos dados de cada fonte. Sempre que foi possível, optou-se por trabalhar diretamente com as bases originais de cada imposto – nomeadamente, a das avaliações do IMI e das transmissões sujeitas ao IMT – em vez de recorrer exclusivamente à “Base Conjunta”. Esta opção metodológica teve como objetivo maximizar a extensão temporal da análise, permitindo cobrir um maior número de anos e, conseqüentemente, retirar conclusões mais sólidas e da evolução dos casos em estudo.

Com vista a uma análise precisa e significativa, foram usadas algumas restrições. Primeiro, procedeu-se à exclusão de todas as observações que não correspondiam a terrenos para construção habitacional, dado o objeto da presente investigação. Mantiveram-se apenas os registos em que a variável *tipopredio* assumia o valor 2 – o código para terrenos para construção segundo a Metainformação do IMI – e cuja variável *afectacao* fosse “Habitação”, obtendo-se, na base do IMI, 1.510.571 observações e na “Base Conjunta” um total de 375.837 observações.

Numa segunda fase, e com o propósito de isolar os prédios novos para habitação, restringiram-se as observações a todas aquelas que, cumulativamente, respeitavam os seguintes critérios:

- i) Prédio classificado como “Novo” (variável *cod_motivo_imi01* = 1)
- ii) A afetação do prédio fosse “Habitação” (variável *afectacao* = 3)
- iii) O prédio não fosse do tipo “Terreno para Construção” (*tipopredio* ≠ 2) nem do tipo “Outros” (*tipopredio* ≠ 7).

Estas condições asseguram que as observações analisadas dizem respeito a edifícios para habitação novos e não a terrenos ainda por construir ou a imóveis que não se enquadrem nas categorias “Propriedade Total sem andares”, “Regime de Propriedade Horizontal” ou “Propriedade Total com andares” (Anexo I da Portaria n.º 11/2017, de 9 de janeiro). Obteve-se uma amostra com 1.083.592 observações, para os anos de 2010 a 2024.

Para tornar o valor declarado para efeitos do IMT comparável com os dados das avaliações bancárias, foi necessário criar uma variável, a que se chamou de *val_acto_av_bancarias* (expressa em €/m), com a seguinte fórmula:

$$\text{val_acto_av_bancarias} = \frac{\text{val_acto}}{\text{areabrutaprivativatotal}}$$

Com este rácio, obteve-se o valor declarado expresso em função da área, ou seja, em euros por metro quadrado (€/m²), o que permite a comparação com os valores das avaliações bancárias. Utilizou-se a variável *areabrutaprivativatotal*, correspondente à parte da edificação afeta à utilização principal do imóvel (n.º 2 do art.º 40.º do CIMI), pois é o referencial adotado pelo INE nos dados das avaliações bancárias, de acordo com o Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação¹⁰ e o Documento Metodológico¹¹ divulgado pelo mesmo.

Para a terceira questão de investigação, vamos analisar o tempo de conversão de terrenos para construção em habitações construídas, algo que poderá esclarecer se a diminuição da oferta de habitação resulta da escassez de terrenos para construção ou em problemas conexos que diminuam e prejudiquem o ritmo de construção. Esta análise é importante, uma vez que, a confirmar-se um aumento do tempo de construção, tal poderá dar suporte ao pressuposto do legislador subjacente à eliminação do período de não tributação dos terrenos adquiridos para construção pelas empresas que exercem essa atividade, em sede do IMI e, no caso do IMT, de redução de três para apenas um ano do período de isenção dos terrenos adquiridos para revenda.

Para isso, tornou-se necessário realizar ajustes adicionais às bases de dados e criaram-se duas bases: uma com todos os terrenos para construção destinados à habitação, designada por “BaseIMITerrenos”, e outra composta por todos os prédios novos para habitação, com o nome de “BaseMIPredios”, em que se aplicaram os filtros mencionados anteriormente.

Em seguida, procedeu-se ao cruzamento das duas bases, através da junção da “BaseIMITerrenos” à “BaseMIPredios”, o que permitiu identificar as correspondências entre os artigos que originaram os terrenos para construção e os respetivos edifícios construídos sobre os mesmos, resultando numa amostra final com 54.132 observações. O critério de ligação entre ambas as bases assentou na variável *artigogenerado_novo*, presente na “BaseIMITerrenos”, a qual identifica os artigos matriciais que deram origem

¹⁰ [Portal do INE](#)

¹¹ [Sistema Integrado de Metainformação - documentos metodológicos](#)

a terrenos para construção destinados à habitação. Estes códigos foram cruzados com os valores da variável *artigogerado_novo* presentes na “BaseIMIPrédios”, que indicam o artigo original de cada prédio para habitação novo. A correspondência foi realizada com a ajuda do Microsoft Excel.

Foram ainda integradas variáveis adicionais específicas de cada base. No caso dos terrenos para construção, importou-se a variável *datapassagemurbano*, que assinala o momento em que o prédio deixa de estar classificado como Rústico para passar a ser considerado Urbano – sendo, neste contexto, a data em que adquire, então, a qualificação de terreno para construção, funcionando, portanto, como o ponto de partida do processo. Já relativamente aos prédios novos, foi incorporada a variável *dataconclusaoobra*, por ser esta a data que, nos termos do art.º 9.º do CIMI, determina o início da tributação em sede de IMI. A diferença entre estas duas datas (em anos) será, assim, utilizada como indicador do tempo efetivo de conversão de terrenos para construção em habitação construída.

Em determinados casos, a variável *dataconclusaoobra* não se encontrava disponível, estando apenas acessível a variável *dataocupacao*. No entanto, optou-se por privilegiar a utilização da *dataconclusaoobra*, por se considerar mais adequada e juridicamente relevante para efeitos desta análise. Assim, preferiu-se a redução da dimensão da amostra em benefício da qualidade e consistência metodológica do estudo.

Definiu-se um intervalo máximo de cinco anos entre as duas datas (variável $DIFANOS \leq 5$), o que resultou numa amostra final com 20.417 observações. Esta restrição visou excluir casos com forte potencial de distorção dos resultados, como, por exemplo, situações em que prédios classificados como “Novos” apresentavam datas de conclusão de obra extremamente antigas, nomeadamente de 1959, o que apontaria para erros de registo ou realidades distintas, não compatíveis com o objetivo da análise.

As discrepâncias observadas podem resultar ainda, nos termos do art.º 106.º do CIMI, de alterações às matrizes prediais motivadas por modificações físicas ou jurídicas dos prédios. Nestes casos incluem-se, por exemplo, situações de obras de melhoramento, divisões de prédios ou a sua conversão para o regime de propriedade horizontal. Adicionalmente, tais inconsistências podem ainda refletir os efeitos da avaliação geral realizada em 2012, já abordada.

No âmbito dos filtros aplicados à análise dos dados, importa ainda destacar a eliminação das observações encontradas cuja área bruta de construção era inferior ou igual a um metro quadrado (variável $areabrutaconstrucao \leq 1$), bem como aquelas em que o valor do ato registado era igual a zero (variável $val_{acto} = 0$).

No que respeita à área bruta de construção, a exclusão das observações com valores anormais justifica-se pela natureza e relevância desta variável na avaliação dos prédios urbanos. Nos termos do art.º 40.º do CIMI, a área bruta de construção resulta da soma da área bruta privativa (Aa) e da área bruta dependente (Ab), devidamente ajustadas por coeficientes específicos, e constitui um elemento central na fórmula de cálculo do VPT prevista no art.º 38.º do mesmo diploma.

Adicionalmente, o Tribunal da Relação de Coimbra (TRC, 2008) sublinhou que a determinação do valor do solo apto para construção deve atender à construção que nele seria possível efetuar, considerando um aproveitamento económico normal. Ora, construções com uma área bruta inferior a um metro quadrado não se enquadram neste conceito, uma vez que não correspondem a uma utilização viável ou economicamente relevante do solo. Manter as observações com área bruta de construção irrealisticamente reduzida comprometeria a qualidade da amostra, podendo introduzir distorções nos resultados. A sua exclusão revelou-se, por isso, essencial para garantir a fiabilidade do estudo.

Por fim, optou-se também por eliminar todas as observações cujo valor de ato era igual a zero. Tal decisão fundamenta-se na lógica subjacente ao art.º 12.º do CIMT, que define que o imposto “incidirá sobre o valor constante do ato ou do contrato ou sobre o VPT dos imóveis”, o que torna evidente a importância que o valor do ato tem na determinação do IMT, pelo que a inclusão das observações com este igual a 0 distorceria a análise.

O IMT incide sobre transmissões onerosas de bens imóveis, pelo que as transmissões não onerosas ou gratuitas, como heranças ou doações, não se encontram abrangidas e, nestes casos, o valor de ato associado pode surgir como nulo nas bases de dados do IMT. Alternativamente, a existência de valores nulos poderá refletir, novamente, erros de registo por parte da AT. A exclusão destas observações revela-se,

por isso, necessária para assegurar que a amostra utilizada reflète apenas operações reais de mercado, alinhadas com os objetivos do presente estudo.

4. ANÁLISE DE RESULTADOS

A análise de resultados estrutura-se em torno de três eixos principais. Primeiro a análise da evolução dos valores, especialmente no segmento da habitação. Segundo, procura-se aferir em que medida o VPT dos terrenos para construção habitacional poderá, ou não, estar a exercer influência sobre os preços das habitações. Por fim, analisa-se a situação dos terrenos para construção, com o objetivo de identificar, ou afastar, indícios de uma eventual escassez destes ativos.

4.1. EVOLUÇÃO DOS PREÇOS E DA OFERTA HABITACIONAL

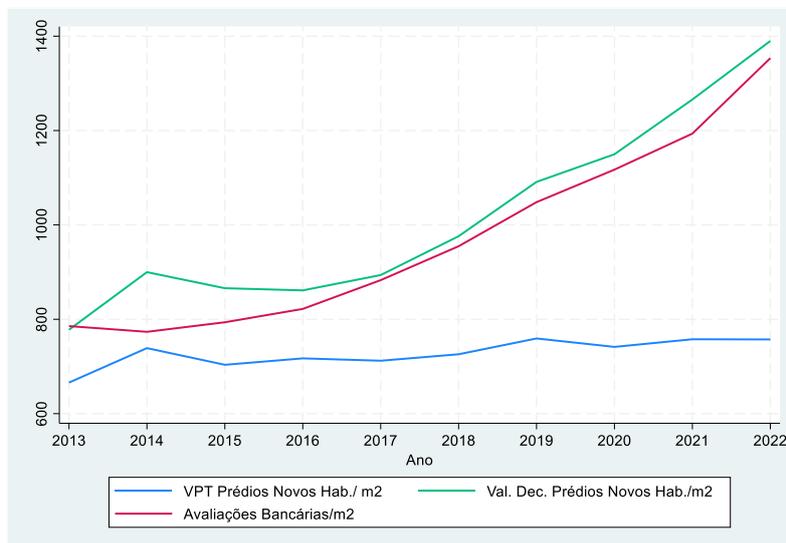
Inicia-se a análise com a caracterização do contexto atual do mercado habitacional português, marcado por uma tendência continuada e prolongada de aumento dos preços, especialmente no segmento da habitação própria permanente.

Os dados mais recentes do INE sobre a Construção e Habitação, nomeadamente o Destaque “Estatísticas de Preços da Habitação ao Nível Local”, de 23 de abril de 2025¹², mostram que, “no 4.º trimestre de 2024, o preço mediano dos alojamentos familiares transacionados em Portugal atingiu os 1 870 €/m². Este valor representa um aumento de 2,8% relativamente ao 3.º trimestre de 2024 e de 15,5% em relação ao período homólogo de 2023, sendo esta a variação mais elevada desde o 2.º trimestre de 2022”.

De maneira a avaliar se o valor de mercado da habitação está a aumentar, analise-se a evolução dos valores declarados pelas partes, para efeitos de IMT, do VPT e das avaliações bancárias – três indicadores que, quando observados em conjunto, permitem captar diferentes perspetivas sobre a valorização do mercado imobiliário. Observe-se o gráfico I:

¹² [Portal do INE](#)

Gráfico I: Evolução anual do valor declarado (€/m²), do VPT (€/m²) e das avaliações bancárias (€/m²), em média, dos prédios novos para habitação, para o período 2013-2022



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

Para possibilitar a comparação entre o VPT e os demais valores analisados, foi necessário proceder à sua normalização, dividindo-o pela variável *areabrutaprivativatotal*, à semelhança do que havia sido feito anteriormente com o valor declarado, de modo a torná-lo comparável com as avaliações bancárias.

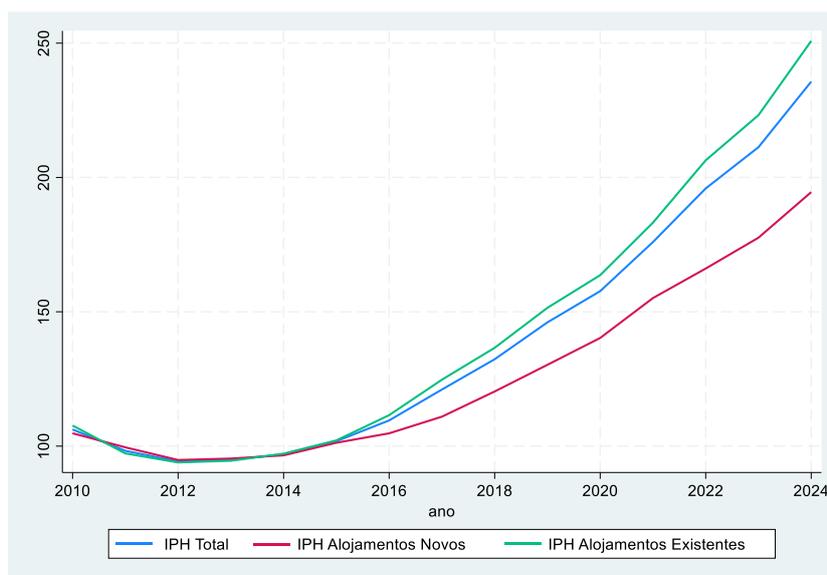
O Gráfico I, revela que o VPT dos prédios novos para habitação se tem mantido relativamente estável desde 2013, situando-se, consistentemente abaixo dos 800€/m² e significativamente abaixo do valor declarado e das avaliações bancárias. Este facto mostra como o valor imobiliário para efeitos fiscais está cada vez mais desajustado do valor de mercado imobiliário, o que revela uma preocupante e crescente ineficiência do sistema fiscal neste domínio.

Em contraste, observa-se que tanto o valor declarado como as avaliações bancárias apresentam uma valorização contínua desde 2016, atingindo perto de 1.400€/m² em 2022. De acordo com o “Inquérito à Avaliação Bancária na Habitação”, de 29 de abril de 2025¹³, esta tendência manteve-se, atingindo um valor médio de 1.847€/m² em março de 2025, o que representa um acréscimo de 16,9% face ao período homólogo de 2024.

¹³ [Portal do INE](#)

Os dados do Banco de Portugal sobre o Índice de Preços da Habitação (IPH)¹⁴, evidenciam uma trajetória de crescimento acentuado dos preços da habitação em Portugal desde 2014. Para efeitos de simplificação gráfica, optou-se por considerar apenas os dados relativos ao 4.º trimestre de cada ano, como se pode ver no gráfico II.

Gráfico II: Evolução anual do Índice de Preços da Habitação (Total, Alojamentos Novos, Alojamentos existentes), para o período 2010-2024



Fonte: Elaboração própria; Banco de Portugal

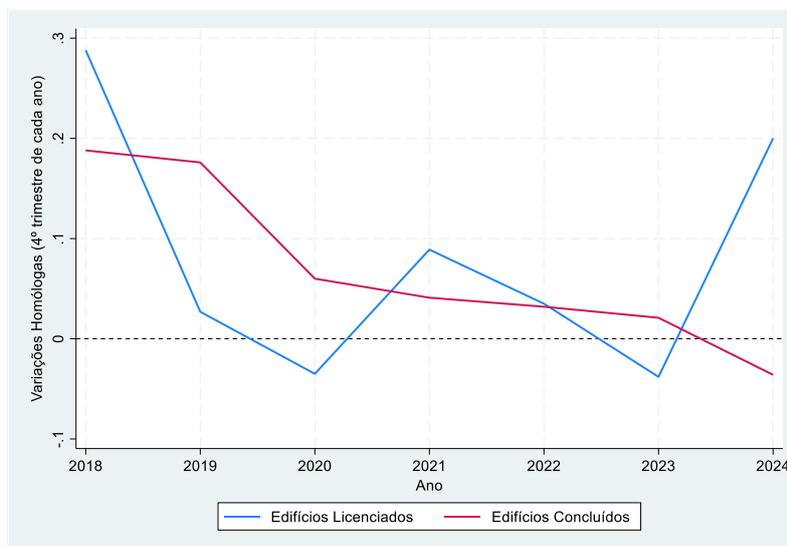
Em 2024, o IPH dos alojamentos já existentes atingiu os 250.82 pontos, o que representa um aumento de cerca de 150% em relação ao ano base (2015 = 100, segundo o INE). Já no caso dos alojamentos novos, o índice foi de 194.55, refletindo uma subida de quase 95% face ao mesmo ano de referência. Estes dados confirmam, assim, um aumento substancial dos preços das transações no mercado imobiliário habitacional, sendo o aumento mais expressivo no mercado de imóveis usados.

A evolução dos preços da habitações é contemporânea com um défice cada vez maior da construção, quando comparada com o licenciamento de obras. Segundo o Destaque “Construção: Obras Licenciadas e Concluídas”¹⁵, de 13 de março de 2025, observa-se uma divergência crescente entre o número de obras aprovadas e aquelas efetivamente finalizadas, visível no gráfico infra, com as variações homólogas destas nos últimos anos:

¹⁴ [Preços de habitação | BPstat](#)

¹⁵ [Portal do INE](#)

Gráfico III: Obras Licenciadas e Concluídas – variações homólogas do 4º trimestre de cada ano, para o período 2018-2024



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

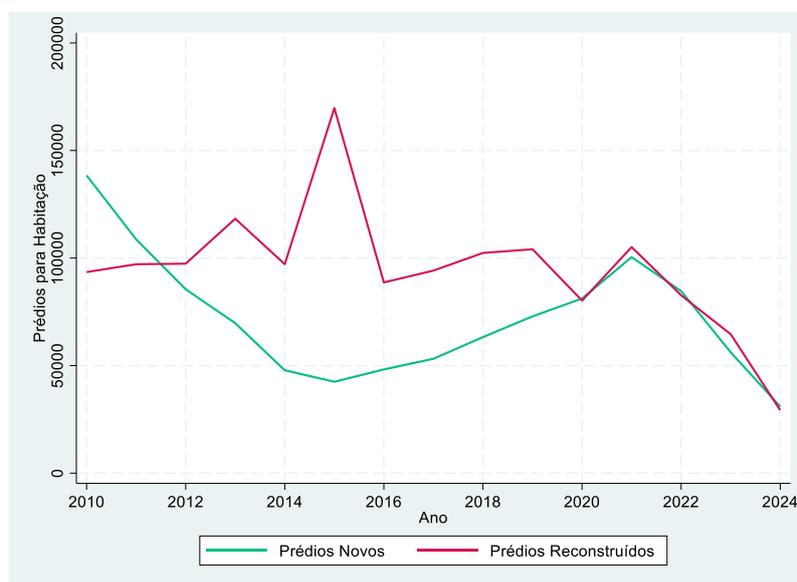
As variações homólogas traduzem a diferença percentual em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, tendo-se optado, neste caso, por considerar os dados do 4.º trimestre. Observa-se uma maior volatilidade no número de obras licenciadas, em contraste com as obras concluídas, cuja evolução tem revelado uma tendência negativa contínua.

Este desfazamento entre a intenção de construir e a efetiva disponibilização de nova oferta habitacional revelam um aparente desequilíbrio estrutural no mercado, em que o ritmo de produção de habitação se revela insuficiente para acompanhar a crescente procura e esta se revela incapaz de acelerar o ritmo de construção, criando condições propícias ao agravamento dos preços e à consequente limitação no acesso à habitação.

Apesar de existirem condições e autorizações para construir, os projetos não serem finalizados sugere que a escassez de oferta não decorre da ausência de terrenos licenciados, mas sim de constrangimentos que surgem após o licenciamento, na fase de execução das obras.

Efetua-se, de seguida, uma análise da evolução da quantidade de prédios afetos à habitação, distinguindo as obras concluídas entre prédios novos e reconstruídos, entre 2010 e 2024. O Gráfico IV evidencia essa evolução:

Gráfico IV: Evolução anual da quantidade de prédios afetos à habitação, novos e reconstruídos, para o período 2010-2024



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

Nos anos da grande crise, entre 2010 e 2015, ocorreu uma quebra vertiginosa na construção de habitação nova, de cerca de 140.000 prédios para menos de 50.000. A recuperação posterior ao fim do resgate das Finanças Públicas foi pouco expressiva e nunca regressou aos valores anteriores, estando ao nível de 2012, ano do pico da crise. Nesse período, a reabilitação de imóveis compensou o verdadeiro colapso da construção nova. Porém, a partir de 2021, ambos os tipos de construção iniciaram uma nova depressão e estão agora no nível mais baixo de toda a série temporal, mesmo abaixo do pico da grande crise.

Entre 2011 e 2020, a reabilitação de edifícios teve um peso superior às novas construções, invertendo-se a tendência anterior a 2011, o que revela a fragilidade da oferta de construção nova e a eficácia das políticas de reabilitação urbana (iniciadas com o DL n.º 104/2004, de 7 de maio, que aprovou um regime de reabilitação urbana para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística).

No entanto, em 2020 – ano marcado pela crise pandémica – assistiu-se a uma convergência entre ambos os tipos de intervenção e, a partir de 2021, o gráfico revela uma quebra relevante no número total de prédios afetos à habitação, tanto novos como reconstruídos. Em apenas três anos, esse número desce de forma acentuada, passando de

100.427 para 30.969 unidades, o que reforça a existência de escassez na oferta habitacional, comprometendo a capacidade de resposta do setor face a uma procura que continua a crescer, e contribuindo para a persistente pressão sobre os preços.

Mais uma vez, esta quebra mostra que o mercado não está a conseguir ajustar-se, do lado da oferta, ao crescimento da procura, e esse desajustamento é induzido pela quebra, tanto na construção como na reabilitação. A quebra nesta última é contemporânea com a extinção dos benefícios fiscais à reabilitação urbana, ocorrida em 2020. Com efeito, o art.º 71.º do Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF) previa um conjunto de incentivos para os imóveis objeto de ações de reabilitação – isenção de IRC para fundos de investimento imobiliário que invistam nesses imóveis (n.º 1), bem como incentivos com taxas aplicadas (n.º 2 e 3).

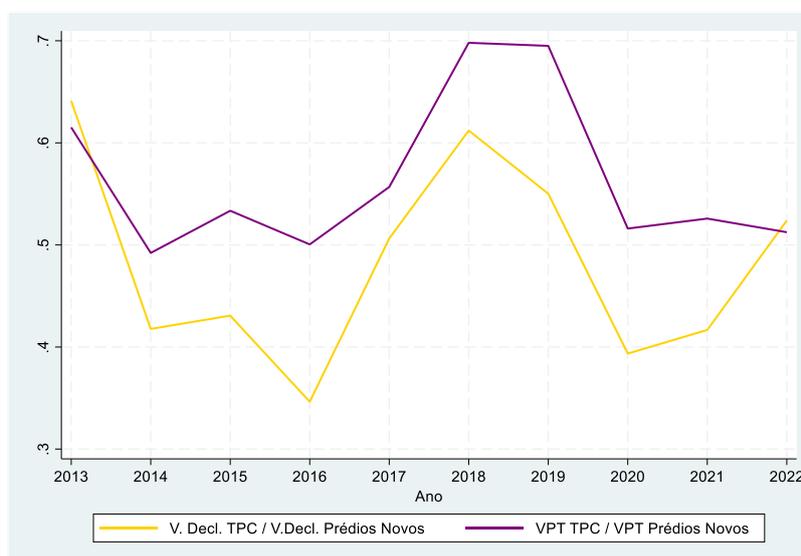
A eliminação deste regime fiscal, sendo relevante, tem um impacto significativo na diminuição da oferta habitacional. Também esse facto afasta a causa da diminuição da oferta da escassez de terrenos, pelo menos no que respeita à reabilitação, e sendo idêntico o fenómeno na construção nova, esse afastamento poderá ser comum.

4.2. A INFLUÊNCIA DO VALOR DOS TERRENOS NO PREÇO DAS HABITAÇÕES

Para o segundo eixo desta análise, e com o objetivo de responder à segunda questão de investigação, analisa-se a evolução do peso que o valor dos terrenos para construção tem no valor final das habitações construídas. Esta observação permite aferir em que medida o VPT e o valor declarado dos terrenos poderá estar a influenciar, ou não, o valor das habitações.

Para isso utilizamos dois rácios. No primeiro apura-se a proporção entre o valor declarado dos terrenos para construção habitacional e o dos prédios novos para habitação, permitindo aferir se os valores dos terrenos estão a influenciar os preços das habitações. O segundo reflete a mesma lógica de comparação, mas aplicada aos VPT de ambas as tipologias, procurando apurar se a valorização fiscal atribuída aos terrenos poderá estar a impactar a das habitações. Para esta parte da análise, recorre-se ao gráfico V, bem como ao já apresentado gráfico I, cuja informação se revela complementar:

Gráfico V: Evolução da proporção entre o valor declarado e o VPT dos terrenos para construção habitacional em relação ao dos prédios novos para habitação, para o período 2013-2022



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

A análise gráfica evidencia que ambos os rácios seguem trajetórias semelhantes: sempre que um apresenta um aumento, o outro tende a acompanhar esse movimento, com particular destaque para os picos registados em 2016 e 2018. Após o pico de 2016, observa-se uma tendência crescente nas curvas do VPT, do valor declarado e das avaliações bancárias (Gráfico I).

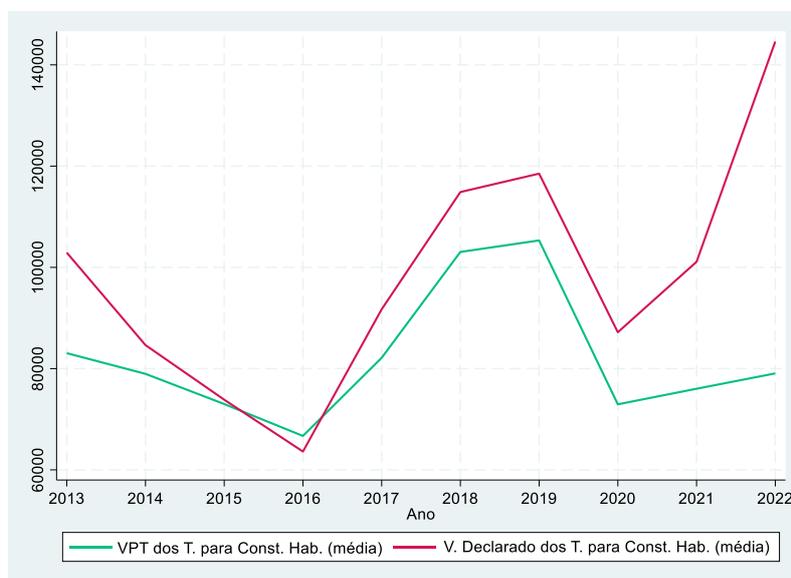
Estes resultados sugerem que os valores mais elevados atribuídos aos terrenos nesses anos, tanto pelo mercado (no caso do primeiro rácio) como pela AT (no segundo), poderão ter influenciado diretamente o aumento do valor das habitações. No pico de 2018, embora o efeito seja menos evidente, é possível verificar, no gráfico I, um aumento do VPT e um declive mais acentuado nas curvas do valor declarado e das avaliações bancárias, o que reforça a hipótese de que a valorização dos terrenos terá contribuído, uma vez mais, para o aumento dos preços da habitação. Porém, em ambos os casos, os rácios estão, em 2022, abaixo do ano 2013, pelo que não há na série temporal analisada um acréscimo. No indicador relativo ao VPT, existe mesmo uma tendência de queda desde 2019, e o valor declarado, embora a recuperar desde 2020, está ainda abaixo de 2018.

Assim, pode concluir-se que o valor dos terrenos para construção não está a pressionar em alta o valor das habitações, sendo mesmo decrescente esse valor. A comparação dos VPT mostra, inclusivamente, que o peso do VPT dos terrenos para construção no VPT das construções está a um nível próximo do mínimo ao longo de toda a série histórica.

Daqui resulta que não sendo o valor dos terrenos para construção que pressiona o VPT dos imóveis construídos, e o mesmo ocorrendo com o respetivo valor declarado, poderá não existir escassez na oferta de terrenos para construção.

À semelhança do que foi realizado na análise dos prédios novos para habitação, importa agora observar, no gráfico VI, a evolução do VPT e do valor declarado dos terrenos para construção habitacional transmitidos e sujeitos ao IMT, com o objetivo de analisar a valorização destes ativos ao longo do tempo.

Gráfico VI: Evolução anual do total do VPT e do valor declarado dos terrenos para construção habitacional sujeitos a IMT, em média, transmitidos no período 2013-2022



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

Tanto o valor declarado como o VPT têm seguido trajetórias semelhantes ao longo do tempo. Contudo, a partir de 2020, verifica-se uma subida acentuada no valor declarado, enquanto o VPT apresenta um crescimento mais moderado e gradual, resultando numa diferença substancial entre os dois valores. Essa diferença atingiu em 2022 a sua expressão máxima, com o VPT a representar quase metade do valor declarado pelas

partes, para efeitos do IMI, o que mostra como o sistema de tributação do património se tornou desajustado e praticamente obsoleto, relativamente aos valores reais, declarados pelas partes.

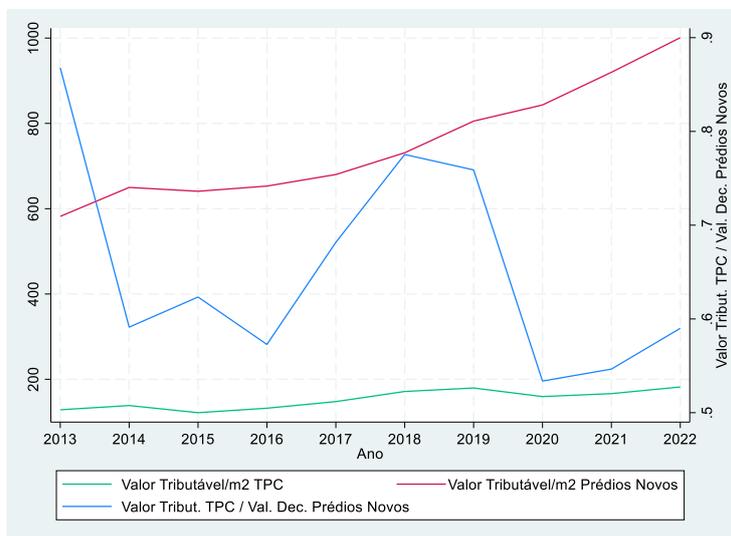
É certo que o VPT é calculado com base na fórmula estabelecida no art.º 45.º do CIMI, com coeficientes fixos que não são ajustados automaticamente às variações do mercado. Ademais, conforme o art.º 138.º do CIMI, a atualização do VPT ocorre de forma trienal, sendo que, frequentemente, os imóveis não são avaliados durante longos períodos, mas a verdade é que o IMI está a tributar imóveis por valores muito abaixo e desajustados aos do mercado, o que viola a própria filosofia do imposto, que se quer sobre a riqueza imobiliária. Uma avaliação periódica, realizada com maior frequência, ou uma atualização automática dos valores patrimoniais tributários e dos coeficientes de localização, poderia corrigir essas distorções.

Por sua vez, e tendo em conta que neste trabalho o valor declarado é aproximado ao valor de mercado, assume-se que a variação do valor declarado reflete as flutuações do mercado imobiliário. Isto implica que, desde 2020, o preço dos terrenos para construção habitacional tem registado um aumento significativo, indicando que o mercado tem estado sob forte pressão, o que por si só não significa que haja uma oferta limitada de terrenos, pois esta evolução pode estar relacionada com o aumento geral dos valores de mercado imobiliário.

Com o objetivo de avaliar o peso da tributação em IMT dos terrenos para construção habitacional no valor de mercado dos prédios novos para habitação, foi criado um rácio entre o valor tributável dos terrenos e o valor declarado por metro quadrado dos prédios novos.

Nos termos do art.º 12.º do CIMT, o imposto incide sobre o maior valor, entre o VPT e o valor declarado. Nesse sentido, foi necessário filtrar o maior destes dois valores e guardar como uma nova variável chamada *valortributavel*. A partir desta, calculou-se o *valortributavelm2* – no caso dos terrenos para construção, este valor resulta da divisão do *valortributavel* pela área total do terreno; já no caso dos prédios novos para habitação, divide-se pela respetiva área bruta de construção. O Gráfico VII apresenta os resultados obtidos.

Gráfico VII: Evolução anual do valor tributável sujeito ao IMT por metro quadrado dos terrenos para construção e dos prédios novos para habitação construídos, para o período 2013-2022



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

O gráfico evidencia uma tendência de crescimento consistente do valor tributável por metro quadrado dos prédios novos para habitação desde 2013, o que acompanha a já referida valorização do mercado imobiliário que tem vindo a ocorrer. Em contraste, o valor tributável por metro quadrado dos terrenos para construção habitacional apresenta um aumento mais contido e estável ao longo dos anos.

Por sua vez, o rácio descrito, que serve como indicador do peso que o custo do terreno representa no preço final de venda da habitação, revela uma diminuição tendencial, apesar de um crescimento muito pouco significativo desde 2020.

Entre 2016 e 2018, verifica-se uma inversão da tendência que tinha sido observada até aí, com o rácio a aumentar até cerca de 0,8, refletindo uma valorização significativa dos terrenos, cujo valor cresceu no preço final da habitação, mas sem atingir nunca o peso de 2011, ficando, pelo contrário, muito aquém desse valor. Posteriormente, esse valor recua acentuadamente até 2020, ano em que os terrenos representam o peso mais baixo da série temporal. Daí em diante, observa-se uma nova subida, embora mais gradual, atingindo os 0,6, sempre abaixo dos valores mínimos anteriores a 2017.

Esta evolução sugere que o peso relativo dos terrenos no custo final da habitação está em mínimos históricos, apesar de um ligeiro aumento nos dois últimos anos, mas os

valores não são significativos, pelo que não permitem tirar a conclusão de que o valor dos terrenos para construção habitacional influencia o valor das casas novas.

4.3. ANÁLISE DOS TERRENOS PARA CONSTRUÇÃO

Avança-se agora para o terceiro eixo desta análise, centrado na avaliação dos terrenos para construção, com vista à resposta à primeira questão de investigação.

Ao analisarmos a origem dos prédios novos construídos para habitação, constatamos que 95% tem como origem um prédio urbano (podendo ser um prédio já construído, mas agora totalmente reconstruído ou terreno para construção), enquanto 5% têm origem num prédio rústico, o que parece revelar uma escassa necessidade do mercado na conversão de prédios rústicos em terrenos para construção, conforme se sintetiza na Tabela I:

Tabela I - Origem dos prédios novos para habitação: n.º de Observações e Peso Relativo, para o período 2010-2024

Origem	N.º de Observações	Frequência Relativa
Prédio Rústico	50 653	5%
Prédio Urbano	1 009 645	95%
Total	1 060 298	

Fonte: INE

Segundo o art.º 6.º do CIMI, os terrenos para construção são classificados como prédios urbanos, e a lei pressupõe que estes sejam a base de qualquer nova construção, no entanto, há 5% dos prédios novos com origem rústica. Embora à luz da nova Lei dos Solos tal situação possa parecer aceitável, dado que passou a ser legalmente admissível construir em solo rústico, a verdade é que os dados aqui analisados dizem respeito a um período anterior à sua entrada em vigor. Essa situação é possível, dado que nos termos do mesmo artigo do CIMI, existem prédios rústicos nos aglomerados urbanos, pelo menos enquanto estiverem afetos a fins agrícolas, e também nas zonas com potencial urbanístico que não estejam inseridas no perímetro dos aglomerados urbanos. O Supremo Tribunal de Justiça (STJ, 2021) admite que um prédio pode ser qualificado como rústico mesmo

que contenha edificações, desde que estas estejam funcionalmente ao serviço da atividade agrícola e não possuam autonomia.

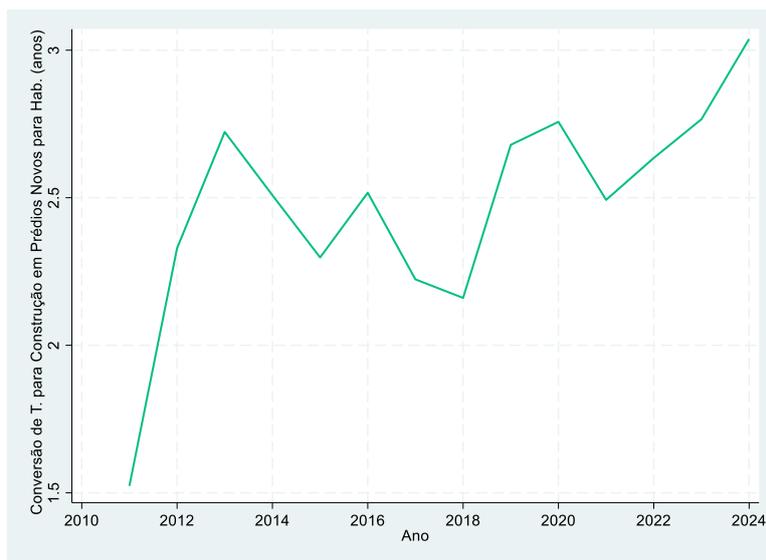
Com base na análise realizada até ao momento, verifica-se, de forma clara, a existência de uma escassez de prédios novos destinados a habitação, bem como uma diminuição do número de terrenos, acompanhada por uma valorização significativa de ambos no mercado, mas que é superior nos primeiros. Estes dados não permitem sustentar a hipótese de que os terrenos para construção habitacional influenciam a atual crise habitacional. Para que esta relação fique mais bem estabelecida, é necessário compreender o modo como estes dois fatores se interligam e se, de facto, um influencia o outro.

Tendo em conta esta possível relação entre a valorização dos terrenos e o encarecimento da habitação, torna-se pertinente analisar o tempo entre a classificação de um terreno como terreno apto para construção e a conclusão da construção de um edifício habitacional, especialmente tendo em conta o atual contexto de forte valorização do mercado imobiliário, no qual seria expectável que as empresas procurassem construir e comercializar os edifícios rapidamente. A questão que se coloca, portanto, é de saber se as empresas de construção estão a construir habitações mais rapidamente ou se, pelo contrário, os prazos têm vindo a alongar-se. Caso se verifique esta última hipótese, poder-se-á concluir que o impacto na crise habitacional poderá não residir na escassez de terrenos para construção, mas também – ou sobretudo – nos constrangimentos temporais, de natureza económica (como as dificuldades de financiamento) ou burocrática associados à atividade de construção.

O simples facto de poderem existir menos terrenos para construção disponíveis não implicaria, necessariamente, uma escassez de terrenos disponíveis para esse fim, dado que a conversão de terrenos em terrenos para construção ocorre conforme a dinâmica e as necessidades de construção. Assim, se as empresas não avançam com novos projetos, também não se gera pressão para converter mais solo em terreno para construção. Posto isto, uma eventual escassez de terrenos pode, na verdade, refletir uma redução no ritmo da construção, o que indicaria que o principal obstáculo ao aumento da oferta habitacional poderia estar na iniciativa e na execução dos projetos de construção e não propriamente na falta de terrenos disponíveis.

O gráfico VIII ilustra a evolução, em anos, do tempo de conversão de terrenos para construção habitacional em edifícios efetivamente concluídos.

Gráfico VIII: Evolução anual da diferença (em anos) entre a data de passagem a urbano dos terrenos para construção habitacional e a data da conclusão das obras do prédio construído nesse terreno, para o período 2010-2024



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

O gráfico revela que, entre 2010 e 2024, o indicador em análise duplicou, tendo passado de 1,5 ano em 2011 para 3 em 2024, com um forte crescimento desde 2018. Esse facto pode estar relacionado com a lentidão dos processos de construção, embora as causas possam ser diversas. É essencial referir que o problema não serão as burocracias associadas à autorização para construir e sim outros fatores, uma vez que quando o terreno é considerado apto à construção, dá-se a constituição do direito a construir.

O gráfico poderia apontar para o acerto da medida legislativa que eliminou o período de não tributação de IMI aplicável aos terrenos para construção durante quatro anos. Até à entrada em vigor da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, os proprietários destes terrenos não suportavam IMI, mas depois da aprovação desta, passou-se a exigir o pagamento do imposto desde o momento em que o terreno é classificado como terreno para construção.

Os dados mostram que, mesmo com a eliminação da não tributação, o tempo entre a afetação do terreno e a conclusão das obras aumentou desde 2023, pelo que não é o

facto de pagarem imposto desde início que estimula a construção mais rápida. Assim, a alteração legislativa pode ter sido justificada, mas não foi suficiente para produzir os efeitos desejados.

Analisa-se, de seguida, o número de terrenos para construção novos que foram inscritos nas matrizes prediais ao longo dos anos. Essa quantidade revelará a disponibilidade desse tipo de imóveis novos no mercado, em cada ano. Observe-se o Gráfico IX.

Gráfico IX: Evolução anual da quantidade de novos terrenos para construção habitacional avaliados para efeitos do IMI, para o período 2010-2024



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

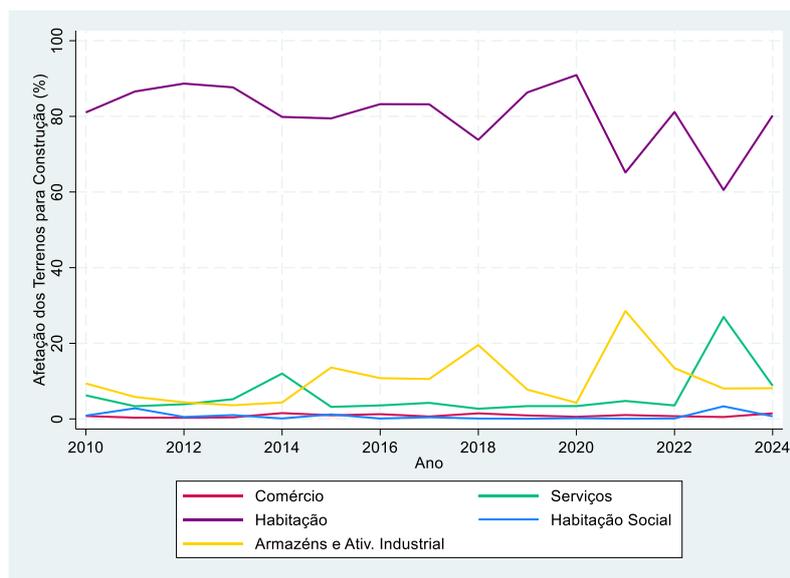
Os valores da base de dados revelavam um pico muito acentuado nos anos de 2012 e 2013 (371.602 e 446.797, respetivamente), claramente associado à avaliação geral realizada nesse período, o que torna esses valores *outliers*, sem relevância significativa para a presente análise, pelo que se optou por não inserir no gráfico.

Nos restantes anos, o número de terrenos para construção manteve-se abaixo da quantidade de 2010, apesar de em 2021 ter alcançado valores próximos. A partir de 2021, observa-se uma tendência decrescente, que é concomitante com idêntica quebra na construção, pelo que poderá ter sido induzida por esta última e não tanto ser a sua causa.

Analisa-se agora o peso que os terrenos para construção habitacional representam no conjunto total de terrenos para construção (Gráfico X). Esta análise pode ser relevante

porque uma eventual redução dessa proporção poderia constituir indício da existência de escassez de terrenos para construção habitacional.

Gráfico X: Evolução anual das principais afetações (em %) dos terrenos para construção, para o período 2010-2024



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

O gráfico evidencia que a principal afetação dos terrenos para construção desde 2010 tem sido a habitação. No entanto, a partir de 2020, verifica-se uma diminuição da percentagem desta afetação, com oscilações anuais, induzida, fundamentalmente, pelo crescimento do peso dos terrenos para construção para serviços, armazéns e habitação social, mas mantendo-se sempre aquém dos níveis registados em 2019, tendo atingido em 2021 e 2023 os valores mais baixos da série temporal.

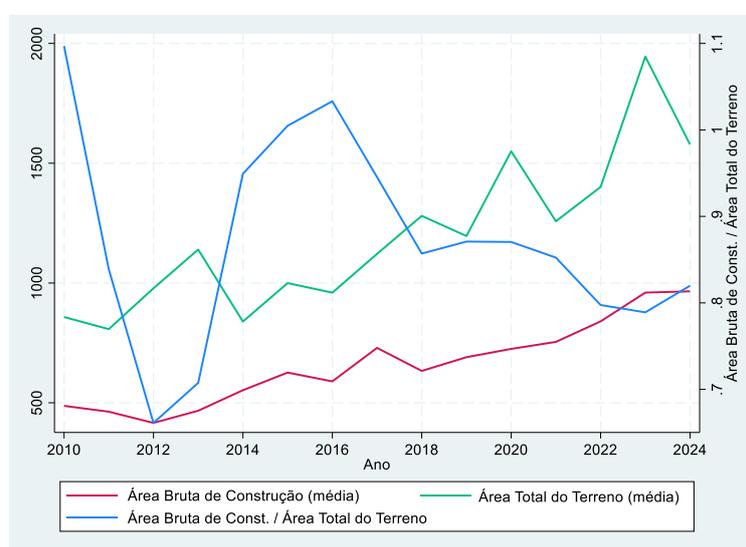
Constata-se que a percentagem de terrenos afetos à construção habitacional tem vindo a diminuir, atingindo, nos anos mais recentes, os valores mais baixos desde 2010. Este comportamento poderia constituir um sinal adicional de escassez de terrenos disponíveis para construção habitacional, mas esta redução pode resultar da própria desaceleração do setor da construção: perante uma quebra na procura ou nas condições de mercado, as empresas não necessitam de avançar com pedidos de licenciamento, o que se reflete nos dados de afetação.

Outro elemento crucial para avaliar a eventual escassez de terrenos destinados à construção habitacional é compreender de que forma os terrenos disponíveis estão a ser

construídos. Isto porque, perante a limitação da oferta de solo urbano, uma das estratégias para responder à crescente procura por habitação é normalmente a construção em altura¹⁷. Ao edificar prédios mais altos, otimiza-se o uso dos terrenos.

Para isso, considerou-se a área total dos terrenos afetos à construção habitacional e a respetiva área bruta de construção associada, bem como o rácio das duas variáveis, em que se dividiu a área bruta de construção pela área total do terreno, o que permite analisar a volumetria média das construções por metro quadrado do terreno, evidente no Gráfico XI:

Gráfico XI: Evolução anual da área bruta de construção (m²) e da área total do terreno para construção (m²), em média, para o período 2010-2024



Fonte: Elaboração própria; dados do INE

A área total dos terrenos destinados à construção habitacional segue uma tendência de crescimento consistente e continuada, atingindo o seu pico em 2023, o que significa que os terrenos assim classificados têm uma área cada vez maior. Ocorreu uma quebra em 2024, mas mesmo assim o valor é o segundo mais elevado da série temporal.

¹⁷ Como se refere nos mercados, “[Construir em altura para “fintar” a crise na habitação: sim ou não?](#)” — [idealista/news](#) – “Pode ser uma estratégia eficaz para a crise habitacional, pois permite uma diluição significativa do custo do solo por metro quadrado (m²) construído. Em áreas urbanas, onde o valor do solo é elevado, construir verticalmente é uma maneira eficiente de maximizar o uso do espaço. A construção em altura aproveita melhor o terreno disponível.”

A área bruta de construção apresenta uma trajetória idêntica, embora mais estável e com um crescimento mais moderado ao longo do tempo, o que significa que se estão a construir cada vez prédios com maior volume de construção.

A comparação entre ambas as grandezas permite avaliar se o mercado está a construir mais em altura, o que poderia ser indício de escassez de terrenos, que estaria a pressionar esse tipo de construção, como forma de o setor da construção ajustar a oferta ao crescimento da procura. Porém, isso não ocorreu e observa-se que, em 2010, o valor desse rácio era superior à unidade, situando-se em 1.1. Seguiu-se uma quebra até 2013, ano em que atingiu um valor ligeiramente inferior a 0.7. A partir desse momento, registou-se uma recuperação gradual até 2016, voltando a ultrapassar a unidade. Desde então, a tendência tem sido maioritariamente descendente até 2024, onde se verificou uma ligeira inversão dessa trajetória, com um aumento pouco expressivo, fixando-se o rácio em cerca de 0.8.

Um aumento deste rácio significa que se está a construir mais área edificada sobre a mesma área de terreno, o que, na prática, corresponde à construção de edifícios com mais andares. Assim, o ligeiro crescimento observado a partir de 2023 poderia sinalizar o início de uma tendência ainda pouco expressiva de construção em altura, eventualmente associada a uma escassez de terrenos para construção. No entanto, dada a reduzida expressão desta variação, não se pode considerar que haja uma inversão da tendência descendente que se verifica desde 2016. Por conseguinte, o Gráfico XI não permite, por si só, concluir que exista uma escassez de terrenos para construção.

5. CONCLUSÕES

O presente estudo tem como objetivo investigar se a escassez de terrenos para construção habitacional constitui uma causa estrutural da crise habitacional em Portugal, avaliando também se a valorização desses terrenos tem influenciado o aumento dos preços da habitação e se o tempo de construção tem vindo a aumentar nos últimos anos.

Os resultados confirmam a existência de uma crise habitacional em Portugal, expressa tanto na escassez de nova oferta habitacional como no aumento acentuado dos preços. Nos últimos anos, tem havido um desfasamento persistente entre obras licenciadas e obras concluídas, com estas últimas a revelarem uma tendência negativa. Esta insuficiência na produção é agravada por uma quebra no número total de prédios para habitação, acentuada a partir de 2021, num contexto de procura crescente e contínuo aumento do Índice de Preços da Habitação.

No plano económico, observa-se um desfasamento relevante entre o VPT e os valores de mercado. O VPT, estruturalmente estável e definido por fórmula legal, tem permanecido abaixo dos 800€/m², enquanto o valor declarado e as avaliações bancárias têm crescido de forma significativa desde 2016, atingindo, em 2022, cerca de 1.400€/m² e, em março de 2025, 1.847€/m² nas avaliações bancárias. Esta disparidade evidencia não apenas a valorização real da habitação, mas também o desfasamento entre a tributação e o valor efetivo dos imóveis.

Para responder à questão – “O incremento dos preços da habitação é influenciado pela evolução do número e dos valores dos terrenos para construção habitacional?” – analisaram-se diversos rácios e trajetórias de valor. O rácio entre os valores (valor declarado e VPT) dos terrenos e dos prédios novos mostra uma tendência decrescente desde 2018, sugerindo que o custo dos terrenos não está a pressionar o preço final da habitação. Ainda que o valor declarado dos terrenos tenha registado um aumento expressivo desde 2020, tal valorização parece refletir a tendência geral do mercado imobiliário e não uma influência determinante sobre os preços das habitações. A resposta a esta questão é, portanto, não.

Quanto à questão de investigação – “Existe um aumento do tempo de conversão de terrenos para construção habitacional em edifícios concluídos?” – os dados revelam que, entre 2010 e 2024, o tempo médio entre a classificação de um terreno como apto

para construção e a conclusão da obra duplicou. Esta tendência aponta para uma desaceleração crescente nos processos construtivos, reforçando a ideia de que os bloqueios estão, em grande parte, do lado da execução e não apenas da disponibilidade do solo. A resposta a esta questão é, portanto, sim.

Finalmente, quanto à questão tida como principal – “Existe escassez de terrenos para construção que explique a escassez de oferta de prédios para a habitação?” – os dados indicam que, embora o número de terrenos para construção habitacional tenha diminuído (de 74.532 em 2021 para 16.667 em 2024), este decréscimo parece um efeito e não uma causa da diminuição da construção. A mesma conclusão se extrai quando se constata que a afetação dos terrenos à construção habitacional tem vindo a diminuir: uma tendência que poderá refletir a desaceleração do setor da construção, em que, perante as atuais condições económicas, muitas empresas optam por não avançar com novos pedidos de licenciamento. Também não se verifica, de forma clara, uma adaptação do setor à escassez de terrenos, nomeadamente pela via da construção em altura – o rácio entre área bruta de construção e área total do terreno tem vindo a diminuir, revelando uma utilização menos intensiva do solo e contrariando essa hipótese. Assim, a resposta a esta questão é não.

Em síntese, os dados sugerem que os principais bloqueios à resposta habitacional em Portugal se prendem mais com a lentidão nos processos construtivos e com a dinâmica do próprio mercado do que com uma escassez real de solo urbanizado ou com o valor dos terrenos.

Estes resultados permitem ainda concluir que as duas medidas de política legislativa adotadas recentemente no âmbito da política de habitação podem não ter sido fundamentadas em dados científicos. Na verdade, parece não se confirmar a necessidade de eliminar o período de não tributação de três e de quatro anos, em sede do IMI, respetivamente, para os terrenos para construção adquiridos para revenda e para construção. Estes regimes de não sujeição justificavam-se pelo facto de o IMI não ser um imposto sobre as mercadorias, e os terrenos para construção são, normalmente, uma mercadoria para essas empresas. A contrapartida pode ter sido nenhuma, em face do facto de a diminuição da oferta de habitação.

Do mesmo, modo, não se confirmando que a escassez de terrenos é a causa da escassez de oferta habitacional, pode não ter sido necessária a alteração da lei dos solos, abrindo um precedente na desafetação de terrenos da reserva agrícola, aparentemente sem vantagem útil na resolução do problema.

Do ponto de vista metodológico, a principal limitação deste estudo foi o acesso condicionado às bases de dados, nomeadamente a ausência de dados sobre os terrenos para construção, que só recentemente se tornaram disponíveis, exigindo um esforço adicional tanto da minha parte como da do INE.

Ainda assim, a investigação abre portas a futuros estudos, especialmente no que toca à compreensão dos fatores que explicam o aumento do tempo de conversão de terrenos em habitação efetiva, questão central para uma resposta eficaz à crise habitacional em Portugal.

Em conclusão, este trabalho demonstra que, embora a escassez de terrenos para construção não possa ser completamente descartada, ela não se revela como o principal fator explicativo da atual crise habitacional. Caso exista, o seu impacto é secundário face à evidência de que os principais entraves se situam na lentidão dos processos construtivos. A resolução da crise habitacional exigirá, por isso, reformas estruturais que acelerem os processos de construção, melhorem o planeamento urbano e promovam uma resposta mais eficaz à crescente procura por habitação acessível em Portugal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albergaria, C.A.S. (2006). Um olhar crítico sobre o conceito e a prática da Reserva Ecológica Nacional (Dissertação de Mestrado); Universidade do Porto – Faculdade de Engenharia.
- Baldaia, S.B.A. (2016). Reserva Ecológica Nacional – Delimitação A Nível Nacional (Tese de Doutoramento); Universidade de Lisboa – Instituto Superior de Agronomia.
- Brito, M. (2016). A Tributação do Património Predial (Dissertação de Mestrado); Universidade Lusíada do Porto - Faculdade de Direito.
- Canhoto, C. (2018). O Valor dos Imóveis Entre a tributação do rendimento e a tributação do património (Dissertação de Mestrado); Universidade Católica Portuguesa – Faculdade de Direito
- Castro Caldas, António; Fernandes, Catarina (2022). Recuperação do IMI e do Adicional ao IMI pago em excesso sobre terrenos para construção. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 58.
- Confidencial Imobiliário (2021). Newsletter Imobiliária Portuguesa. Ed. 363. Disponível em: [ICS_SALves_Novas.pdf](#)
- Gonçalves, M. M. (2023). A Evolução dos Valores Fiscais e de Mercado dos Imóveis para Habitação (Dissertação de Mestrado); Universidade de Lisboa – Instituto Superior de Economia e Gestão
- Instituto Nacional de Estatística (n.d.). Valor mediano de avaliação bancária (€/ m²) por Localização geográfica (Município - 2013) e Tipo de construção; Anual. [Online]. Disponível em: [Portal do INE](#)
- Instituto Nacional de Estatística (2019). Construção: Obras Licenciadas e Concluídas (4.º trimestre de 2018). [Online]. Disponível em: [Portal do INE](#)
- Instituto Nacional de Estatística (2020). Construção: Obras Licenciadas e Concluídas (4.º trimestre de 2019). [Online]. Disponível em: [Portal do INE](#)
- Instituto Nacional de Estatística (2021). Construção: Obras Licenciadas e Concluídas (4.º trimestre de 2020). [Online]. Disponível em: [Portal do INE](#)

- Instituto Nacional de Estatística (2022). Construção: Obras Licenciadas e Concluídas (4.º trimestre de 2021). [Online]. Disponível em: [Portal do INE](#)
- Instituto Nacional de Estatística (2023). Construção: Obras Licenciadas e Concluídas (4.º trimestre de 2022). [Online]. Disponível em: [Portal do INE](#)
- Instituto Nacional de Estatística (2024). Construção: Obras Licenciadas e Concluídas (4.º trimestre de 2023). [Online]. Disponível em: [Portal do INE](#)
- Instituto Nacional de Estatística (2025). Construção: Obras Licenciadas e Concluídas (4.º trimestre de 2024). [Online]. Disponível em: [Portal do INE](#)
- Ministério das Finanças. (1996). Relatório da Comissão para o Desenvolvimento da Reforma Fiscal. Disponível em: [ReformaFiscal.pdf](#)
- OCDE. (2021). Economic Policy Reforms 2021 - Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery. Disponível em: [Structural policies to deliver a stronger, more resilient, equitable and sustainable COVID-19 recovery | OECD](#)
- OCDE. (2022). Housing taxation in OECD countries. OECD Tax Policy Studies. Disponível em: [Housing Taxation in OECD Countries | OECD](#)
- Pereira, J.J. (2012). A Reserva Agrícola Nacional - Vicissitudes de um Processo (Dissertação de Mestrado); Faculdade de Ciências Sociais e Humanas – Universidade Nova de Lisboa
- Pires, J.M.F. (2015). Lições de Impostos sobre o Património e do Selo. 3a. Edições Almedina, S.A.
- Plano Construir Portugal: Nova Estratégia para a Habitação (2024). Disponível em: [Construir Portugal: uma Nova Estratégia para a Habitação - XXIV Governo Constitucional](#)
- Vieira, J.M.S. (2018). Avaliação Patrimonial de Prédios Urbanos no Âmbito Tributário (Dissertação de Mestrado); Instituto Politécnico de Viana do Castelo – Escola Superior de Tecnologia e Gestão

LEGISLAÇÃO

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14-07-2010 (Processo 0377/10).

Disponível em: [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 14-05-2014 (Processo 046/14).

Disponível em: [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 25-06-2015 (Processo 01083/13).

Disponível em: [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 05-04-2017 (Processo 01107/16).

Disponível em: [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 28-11-2018 (Processo

0829/15.5BELLE01065/16). Disponível em: [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 09-10-2019 (Processo

0165/14.4BEBRG). Disponível em: [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 07-04-2021a (Processo 0919/

07.8BEBRG). Disponível em: [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo](#)

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 06-10-2021b (Processo

0118/09.4BEVIS01293/17). Disponível em: [Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo](#)

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 11-10-2017 (Processo

01657/06.4BEBRG). Disponível em: [Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte](#)

Acórdão n.º 211/2017 do Tribunal Constitucional (Processo n.º 285/15). Disponível

em: [TC > Jurisprudência > Acórdãos > Acórdão 211/2017](#).

Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra de 24-06-2008 (Processo n.º 318/2000.C1)

Disponível em: [Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra](#)

Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD – em 19-04-2022 (Processo n.º 385/2021-

T). Disponível em: [CAAD - Jurisprudência](#)

Código do Imposto de Mais-Valias – CIMV | DR. [Online]. Disponível em:

[Decreto-Lei n.º 46373 | DR](#)

Código do Imposto Municipal sobre Imóveis – CIMI – e do Imposto Municipal sobre as

Transmissões Onerosas de Imóveis – CIMT | DR. [Online]. Disponível em:

[Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis - CIMI - e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis - CIMT | DR](#)

Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares – CIRS | DR. [Online].

Disponível em: [Código do IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares - CIRS | DR](#)

Constituição da República Portuguesa – CRP | DR. [Online].

Disponível em: [Constituição da República Portuguesa - CRP | DR](#)

Decreto-Lei n.º 442-A/88 | DR. [Online]. Disponível em: [Decreto-Lei n.º 442-A/88 | DR](#)

Decreto-Lei n.º 287/2003 | DR. [Online]. Disponível em: [Decreto-Lei n.º 287/2003 | DR](#)

Decreto-Lei n.º 104/2004 | DR. [Online]. Disponível em: [Decreto-Lei n.º 104/2004 | DR](#)

Decreto-Lei n.º 166/2008 | DR. [Online]. Disponível em: [0586505884.pdf](#)

Decreto-Lei n.º 73/2009 | DR. [Online]. Disponível em: [Decreto-Lei n.º 73/2009 | DR](#)

Estatuto dos Benefícios Fiscais – EBF | DR. [Online]. Disponível em:

[Estatuto dos Benefícios Fiscais | DR](#)

Lei n.º 60-A/2011 | DR. [Online]. Disponível em: [::: Lei n.º 60-A/2011, de 30 de Novembro](#)

Lei n.º 75-B/2020 | DR. [Online]. Disponível em: [Lei n.º 75-B/2020 | DR](#)

Lei n.º 56/2023 | Procuradoria-Geral Regional de Lisboa. [Online].

Disponível em: [::: Lei n.º 56/2023, de 06 de Outubro](#)

Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 31/2014 | DR. [Online]. Disponível em:

[Lei de bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo | DR](#)

Lei dos Solos, Decreto-Lei n.º 117/2024 | DR. [Online]. Disponível em:

[Decreto-Lei n.º 117/2024 | DR](#)

Lei Geral Tributária, Decreto-Lei n.º 398/98 | DR. [Online].

Disponível em: [Lei Geral Tributária | DR](#)

Portaria n.º 11/2017 | DR. [Online]. Disponível em: [Portaria n.º 11/2017 | DR](#)

Portaria n.º 19/2025/1 | DR. [Online]. Disponível em: [Portaria n.º 19/2025/1 | DR](#)

Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial – RJIGT, Decreto-Lei n.º

80/2015 | DR. [Online]. Disponível em: [Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial - RJIGT | DR](#)

Regime jurídico da urbanização e edificação – RJUE, Decreto-Lei n.º 555/99 | DR.

[Online]. Disponível em: [diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-lei/1999-34567875](#)

ANEXOS

Anexo I – Coeficientes macro, de enquadramento ou de contexto

Coeficiente	Legislação	Descrição
Vc	Artigo 39.º do CIMI	Valor médio de construção, por metro quadrado adicionado do valor do metro quadrado do terreno de implementação, 25% desse valor. Segundo a Portaria n.º 19/2025/1, de 22 de janeiro, o valor /01 aplicável em 2025, é de 532€ por metro quadrado, logo será no total $532 \times 1,25 = 665€$.
Cl	Artigo 42.º do CIMI	Corresponde ao valor que a localização incorpora no preço de mercado, ou seja, mede a variação de valor em função da localização do terreno e depende do valor de mercado imobiliário em cada zona.

Fonte: Elaboração Própria, CIMI

Anexo II – Coeficientes específicos ou individuais

Coeficiente	Legislação	Descrição
A	Artigo 40.º do CIMI	Mede a área bruta de construção do edifício ou da fração e a área excedente à de implantação e resulta da expressão explicada no anexo III.
Ca	Artigo 41.º do CIMI	Coeficiente de afetação das edificações autorizadas ou previstas, depende da utilização do prédio e reflete o valor que é incorporado no prédio em função da sua utilização.
Cq	Artigo 43.º do CIMI	Reflete a valorização do imóvel em função de um conjunto de características específicas, distintivas da sua funcionalidade, em função de um conjunto de indicadores tipificado na lei, aplicado ao valor base do

		prédio edificado e pode ser majorado (adiciona-se o coeficiente à unidade) e minorado (subtrai-se o coeficiente à unidade) tendo em conta certas características.
Cv	Artigo 44.º do CIMI	É o coeficiente que mede a idade do prédio – quanto mais antigo, menor o seu valor e é função do número inteiro de anos decorridos desde a data de emissão da licença de utilização, quando exista, ou da data da conclusão das obras de edificação.

Fonte: Elaboração Própria, CIMI

Anexo III - Explicação das variáveis da fórmula do artigo 40.º do CIMI

$$A = (Aa + Ab) \times Caj + Ac + Ad$$

Variável	Descrição
Aa	Área bruta privativa, que corresponde à área afeta à utilização principal a que o prédio se destina: área afeta à utilização principal do imóvel, à qual se aplica o coeficiente 1 (n.º 2 do artigo).
Ab	Área bruta dependente, que corresponde a áreas acessórias da utilização principal: áreas cobertas e fechadas de uso exclusivo, acessórias; servem de apoio à área principal e aplica-se o coeficiente de ponderação 0,30, o que significa que cada metro quadrado desta área corresponde apenas a 30% do metro quadrado da Aa (n.º 3 do artigo).
Ac	Área do terreno principal: a parte do terreno livre, que pode ir até ao dobro da área de implantação do edifício no mesmo terreno. Aplica-se o coeficiente 0,025, o que significa que cada metro quadrado desta área corresponde apenas a 2,5% do metro quadrado da Aa (n.º 4 do artigo).
Ad	Área do terreno excedente: corresponde ao excedente ao limite de duas vezes a implantação e aplica-se o coeficiente 0,005, o que

	significa que cada metro quadrado desta área corresponde apenas a 0,5% do metro quadrado da Aa (n.º 4 do artigo).
Caj	Coeficiente de ajustamento: trata-se de um modelo regressivo, aplicável à área de construção (Aa e Ab), destinado a garantir que o valor marginal de cada metro quadrado acima de determinada área, diminui. O coeficiente de ajustamento é aplicado à área bruta privativa e dependente e varia em função dos escalões de área e do uso do terreno – habitação, comércio e serviços, indústria, estacionamento coberto, individual ou coletivo, fechado ou aberto. Para habitação, aplica-se a tabela n.º 1 do art.º 40.º - A do CIMI.

Fonte: Elaboração Própria, CIMI