

# O Alojamento Local em Portugal - qual o fenómeno?

Estudo desenvolvido pela *Nova School of Business and Economics* e pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa para a Associação Hotelaria de Portugal

Novembro 2016

## Índice

---

- 1. Introdução**
- 2. Caracterização da Oferta de Mercado Português de Alojamento Local**
  - 2.1 Concentração
  - 2.2 Peso Relativo
  - 2.3 Estabelecimentos de Hospedagem e *Hostels*
- 3. Sector imobiliário (mercados de venda e arrendamento)**
- 4. Regime Jurídico do Alojamento Local**
  - 4.1 Enquadramento
  - 4.2 O Alojamento Local e o Regime Jurídico da Propriedade Horizontal
  - 4.3 O Alojamento Local e o Regime de Licenciamento/autorização de abertura e exploração de unidades de alojamento para fins turísticos
  - 4.4 O tratamento fiscal dos rendimentos resultantes da exploração de unidades de alojamento local

## 1. Introdução

O presente estudo foi elaborado a solicitação da AHP com o propósito de descrever e analisar criticamente a situação atual do Alojamento Local em Portugal.

Na prossecução desse objetivo, o estudo encontra-se dividido em três partes.

Numa primeira parte, procede-se à caracterização da oferta do mercado português do Alojamento Local, de modo a identificar os principais indicadores cuja ponderação permite adquirir uma visão global, mas relativamente pormenorizada, sobre aquela mesma oferta.

Numa segunda parte, procurar-se-á medir o impacto que a oferta de Alojamento Local no mercado português, tal como caracterizada ao longo da primeira parte, teve no sector imobiliário, considerando de forma autónoma os mercados da venda de imóveis e do arrendamento.

Os principais objetivos destas duas primeiras partes são, assim, os de apresentação da situação atual do Alojamento Local e de mensuração dos seus principais impactos.

Desta forma, será já com base na informação assim recolhida ao longo das duas primeiras partes do estudo que se entrará na sua terceira parte, na qual são identificadas as matérias em que o confronto entre a situação atual do Alojamento Local e o regime jurídico que lhe é aplicável suscita a identificação de situações de manifesta *rutura* ou *incoerência* no ordenamento jurídico português. Paralelamente, apresentam-se as soluções que, sempre dentro do espírito deste ordenamento, se mostram necessárias a ultrapassar, ou (quando tal ultrapassagem se mostre de todo inviável) a pelo menos mitigar, as consequências de tais situações.

## 2. Caracterização da Oferta de Mercado Português de Alojamento Local

O mercado de oferta de alojamento local encontra-se oficialmente registado no Registo Nacional de Alojamento Local (RNAL). Existem 31.330 propriedades registadas em Portugal Continental (32.622 incluindo as regiões da Madeira e dos Açores)<sup>1</sup>. Houve um crescimento exponencial no número de novos registos a partir de 2014, que passam de cerca de 1.715 em 2013 para 3.386 em 2014 e 11.218 em 2015 (Figura A.1 no Anexo). O alojamento local é oferecido maioritariamente através de plataformas digitais, sendo as mais relevantes a Airbnb e o Homeaway. Existem cerca de 44.808 propriedades registadas no Airbnb.pt (mais 13,478 do que no RNAL) e 24.662 propriedades registadas no Homeaway.pt (menos 6,668 do que no RNAL) para Portugal Continental<sup>2</sup>. O Alojamento Local está também concentrado nas zonas de Lisboa, Porto e na região do Algarve (Figura 1). As diferenças entre o RNAL e o Airbnb/Homeaway são heterogéneas quando comparados os diferentes municípios. A Tabela 1 apresenta o número de propriedades para os 10 concelhos com mais propriedades registadas em Portugal Continental (os números totais por região NUTSIII de Portugal Continental estão contidos na Tabela A.1 em Anexo)<sup>3</sup>. Enquanto, que na maioria dos concelhos da região do Algarve o número de propriedades reportadas no RNAL é superior ao número de propriedades colocadas no Airbnb (exceção para Loulé), o inverso acontece nas zonas de Lisboa e Porto bem como em todas as outras regiões de Portugal<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Dados recolhidos a 06 de Setembro de 2016.

<sup>2</sup> Dados recolhidos entre 14 e 29 de Setembro de 2016.

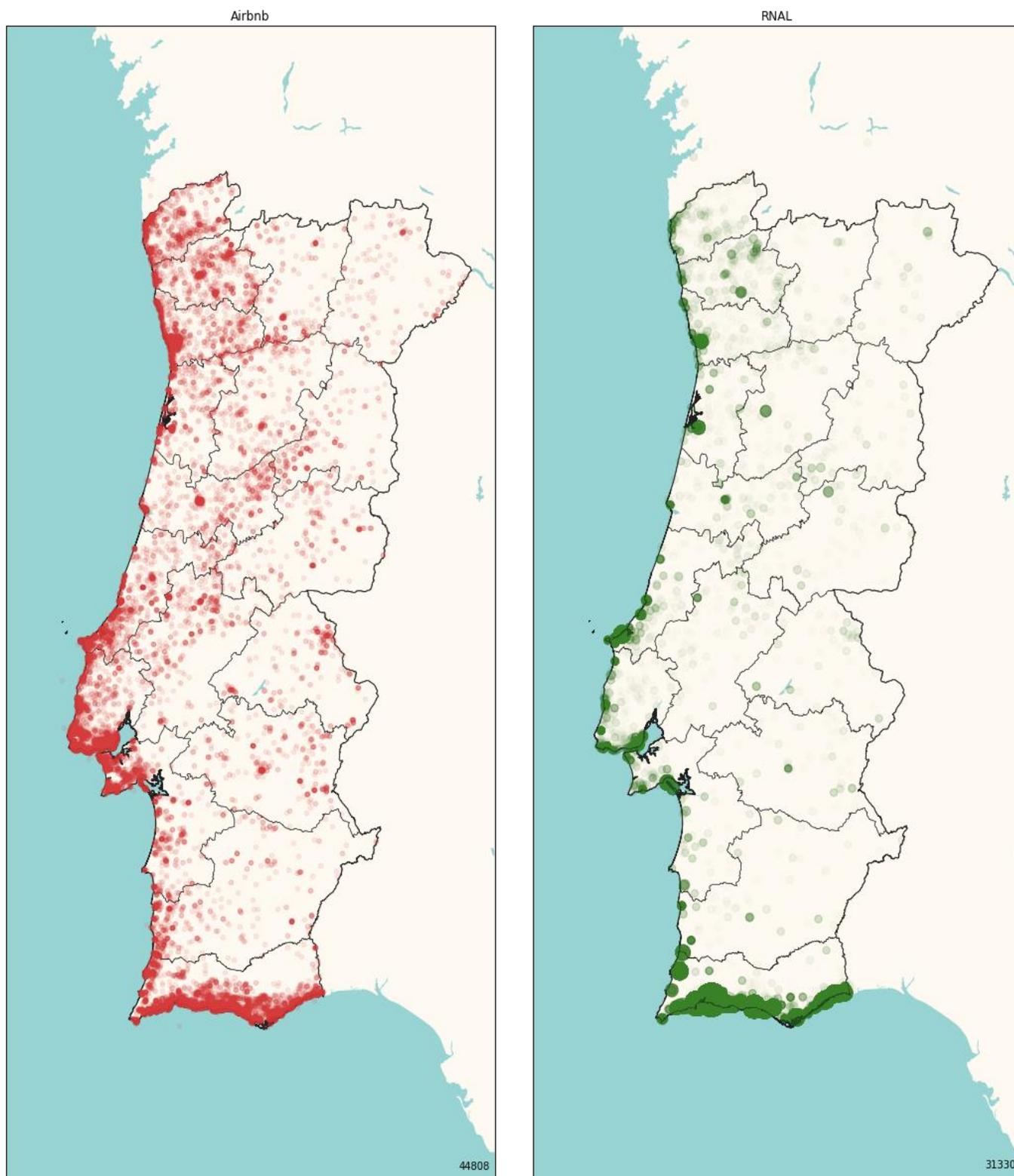
<sup>3</sup> O processo de georreferenciação está sujeito a erro de aproximação por duas razões: (i) propriedades mal reportadas pelos proprietários e (ii) alocação de coordenada geográfica ao código postal mais próximo (calculado com base na distância euclidiana). Por essa razão podem existir pequenas diferenças entre os números por freguesia/concelho/região apresentados e os valores reais. A base de dados para alocação entre os códigos postal e coordenadas geográficas (latitude/longitude) foi obtida em [geonames.org](http://geonames.org).

<sup>4</sup> Note-se que os dados são relativos à oferta potencial uma vez que não se consegue caracterizar a oferta real pois algumas propriedades registadas podem não se encontrar ativas.

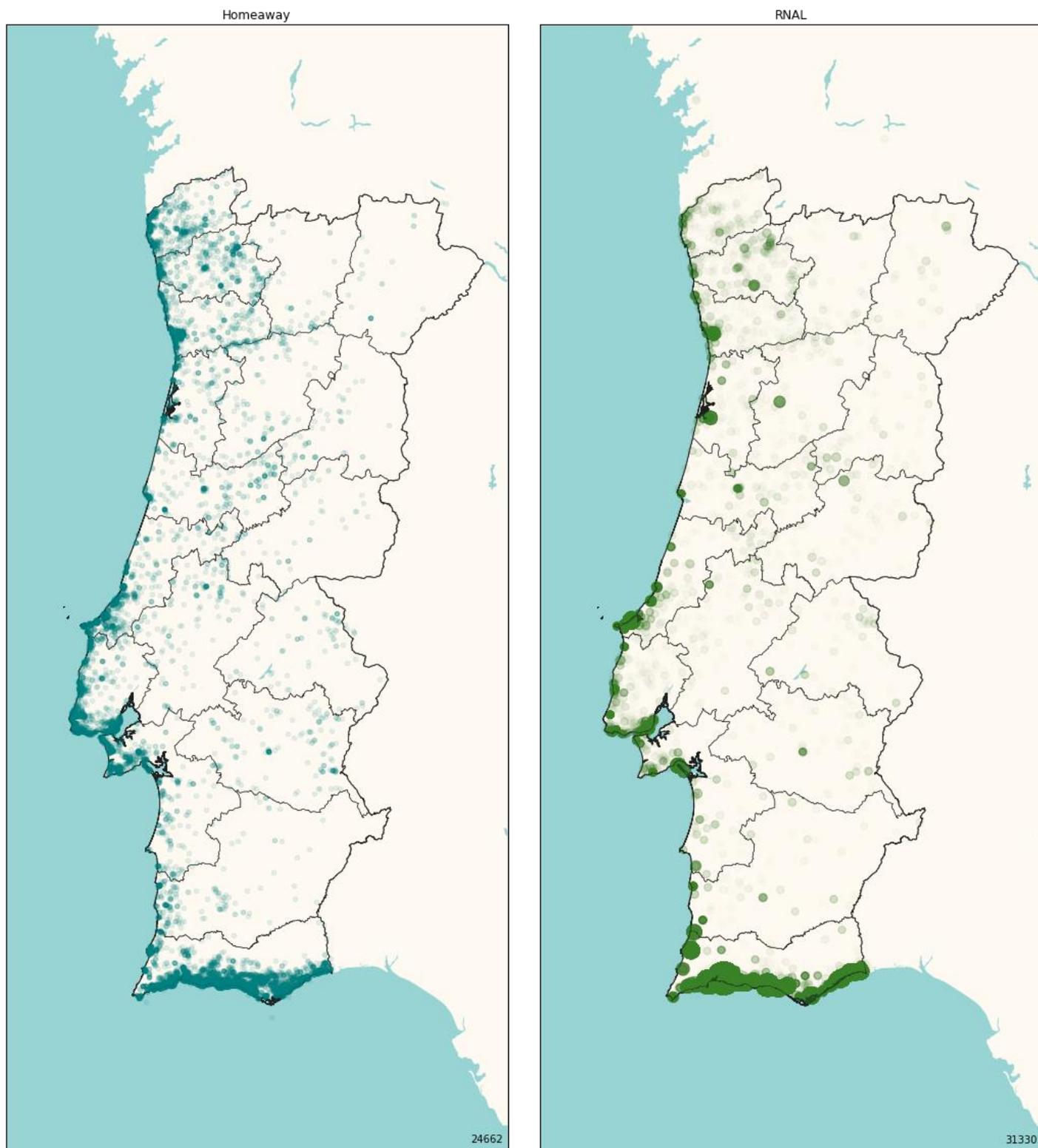
**Tabela 1 - Alojamento local nos 10 principais concelhos em Portugal Continental**

#	Município	RNAL	Airbnb	Homeaway	Diferença RNAL-Airbnb
1	Lisboa	5804	9273	3068	-3469
	<b>dos quais:</b>				
	Sta Maria Maior	1652	2405	945	-753
	Misericórdia	1282	1951	709	-669
	Sto António	586	956	276	-370
	Arroios	546	953	183	-407
	S Vicente	453	975	336	-522
2	Albufeira	3008	2381	2959	627
3	Portimão	2364	1269	1022	1095
4	Porto	2090	4154	975	-2064
	<b>dos quais:</b> UF Cedofeita Sto Ildefonso Sé Miragaia S Nicolau e Vitória	1563	3428	949	-1865
5	Lagos	2059	1648	1560	411
6	Loulé	1730	1840	2324	-110
7	Lagoa	1498	778	1343	720
8	Tavira	1221	915	900	306
9	Silves	726	672	506	54
10	Cascais	626	1141	415	-515

**Figura 1.a – Comparativo de propriedades no registo oficial e na plataforma digital Airbnb**



**Figura 1.b – Comparativo de propriedades no registo oficial e na plataforma digital *Homeaway***



## 2.1. Concentração

Os dados do registo nacional (RNAL) permitem também avaliar a concentração de propriedades de alojamento local na posse de um único contribuinte fiscal (NIF). Os resultados contidos na Tabela 2 demonstram que, embora a maioria dos contribuintes fiscais (NIF) tenham apenas um registo (15,539, mais de 81% do total), existem contribuintes com vários registos, incluindo cerca de 25 com mais de 50 propriedades de alojamento local, sete dos quais com mais de 100.

A análise detalhada dos contribuintes com 49 ou mais propriedades permite concluir que se trata de agentes de turismo que operam maioritariamente na zona do Algarve, existindo já 4 operadores no concelho de Lisboa, um no concelho do Porto e um no concelho de Aveiro (Tabela A.2 em Anexo).

**Tabela 2 – concentração de registos no RNAL**

Número de registos	Número de proprietários (NIF)	Percentagem do total
1	15,539	81.2%
2	1,999	10.4%
3-5	1075	5.6%
10	300	1.6%
11-20	119	0.6%
21-50	77	0.4%
51-300	25	0.1%

## 2.2. Peso relativo

A proporção de imóveis dedicados ao alojamento local (RNAL/Airbnb) é em média de 1% para Portugal Continental. No entanto, para o caso de propriedades registadas no Airbnb este número é superior a 10% (Tabela 3) nas freguesias de “Sta Maria Maior”, “Misericórdia”, “Santo António” (Lisboa) e "UF Cedofeita, Sto Ildefonso, Sé, Miragaia, S Nicolau e Vitória" (Porto).

**Tabela 3 – Peso relativo do alojamento local nos 10 principais concelhos/freguesias.**

Freg./Mun.	Peso relativo do RNAL no número de habitações	Peso relativo do Airbnb no número de habitações
Sta Maria Maior	15.1%	22.0%
Misericórdia	12.2%	18.5%
Lagos	7.6%	6.1%
Lagoa	7.5%	3.9%
Albufeira	7.0%	5.5%
Sto António	6.8%	11.1%
UF Cedofeita, ...	5.1%	11.1%
Portimão	5.0%	2.7%
Tavira	4.8%	3.6%
S Vicente	4.4%	9.5%

### 2.3. Estabelecimentos de Hospedagem e *Hostels*

Os Estabelecimentos de Hospedagem e *Hostels* (EHH) são unidades de alojamento com características diferenciadas do restante alojamento local. Como reportado na Tabela 4, o número de EHH representam uma fração de aproximadamente 7% do total dos registos em Portugal Continental. No entanto esse peso relativo é muito superior em termos de capacidade (número de camas) pois os EHH oferecem mais camas por unidade de alojamento local. Assim, os EHH representam cerca de 20% da oferta total registada no RNAL (número de camas). A oferta varia bastante entre distritos representando cerca de 3% da oferta total no distrito de Faro e cerca de 39% no distrito de Santarém para o número de unidades de alojamento e cerca de 7% da oferta total no distrito de Faro e cerca de 65% no distrito de Santarém para o número total de camas.

**Tabela 4 – Alojamento registado no RNAL: Total e número de Estabelecimentos de Hospedagem e *Hostels*.**

Distrito	Número de Unidades					Numero de camas				
	Total AL	dos quais:			%	Total AL	dos quais:			%
		Estab. Hosped.	%	<i>Hostels</i>			Estab. Hosped.	%	<i>Hostels</i>	
Aveiro	411	51	12%	10	2%	2,403	721	30%	210	9%
Beja	413	59	14%	1	0%	1,912	622	33%	12	1%
Braga	530	78	15%	10	2%	3,230	901	28%	439	14%
Bragança	84	12	14%	1	1%	514	120	23%	0	0%
Castelo Branco	129	20	16%	2	2%	588	213	36%	8	1%
Coimbra	344	80	23%	9	3%	1,985	494	25%	246	12%
Évora	151	37	25%	6	4%	1,225	476	39%	136	11%
Faro	15,460	346	2%	53	0%	54,605	3,039	6%	992	2%
Guarda	106	31	29%	1	1%	721	308	43%	23	3%
Leiria	1,488	130	9%	24	2%	7,242	1,500	21%	382	5%
Lisboa	7,665	526	7%	142	2%	32,189	5,289	16%	3,462	11%
Portalegre	126	31	25%	2	2%	810	334	41%	59	7%
Porto	2,621	153	6%	33	1%	7,605	840	11%	761	10%
Santarém	215	78	36%	5	2%	2,176	1,349	62%	60	3%
Setúbal	899	67	7%	13	1%	4,924	657	13%	336	7%
Viana do Castelo	454	33	7%	3	1%	2,334	493	21%	79	3%
Vila Real	63	14	22%	1	2%	348	114	33%	31	9%
Viseu	171	38	22%	5	3%	1,170	321	27%	225	19%
<b>Total</b>	<b>31,330</b>	<b>1,784</b>	<b>6%</b>	<b>321</b>	<b>1%</b>	<b>125,981</b>	<b>17,791</b>	<b>14%</b>	<b>7,461</b>	<b>6%</b>

### 3. Sector imobiliário (mercados de venda e arrendamento)

Do ponto de vista económico, o aumento da procura de imóveis para alojamento local gera uma pressão para um aumento nos preços do imobiliário, caso não seja acompanhado por um aumento da oferta. Tem ainda um efeito de reafecção de propriedades do mercado de arrendamento tradicional para o mercado de alojamento local. A alteração legislativa introduzida em Agosto de 2014 (DL 128/2014)<sup>5</sup> constitui um cenário ideal para a avaliação dos efeitos no sector imobiliário, uma vez que esses efeitos não são homogéneos nos diferentes municípios/freguesias. Espera-se que o efeito seja irrelevante para municípios/freguesias com pouca expressão turística. Dado isto, a comparação entre a evolução dos preços dos imóveis e os valores de arrendamento entre municípios/freguesias afetados pela alteração legislativa e concelhos/freguesias não afetados pela alteração legislativa oferece um cenário ideal para a estimação de um modelo econométrico do tipo *differences in differences*. Existe ainda evidência de que os proprietários se encontravam informados para as alterações legislativas que iriam ocorrer. Podemos encontrar exemplos *online*, tais como

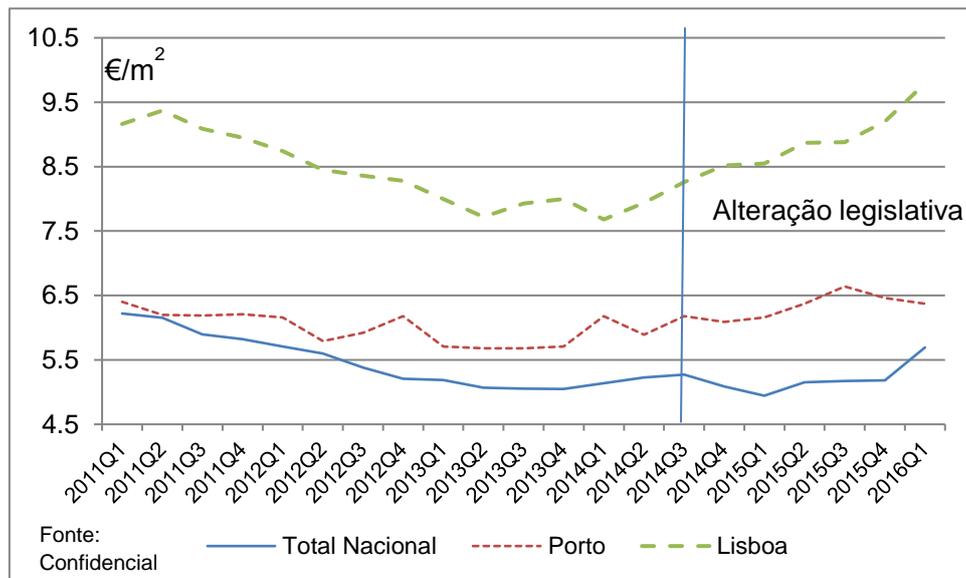
*O grupo [Alojamento Local Esclarecimentos](http://www.alesclarecimentos.pt/abc-do-alojamento-local/) foi fundado em 2014, pouco antes da criação do decreto-lei 128/2014, com o objectivo de promover a discussão e esclarecimento de temas relacionados com alojamento local e home sharing. “<http://www.alesclarecimentos.pt/abc-do-alojamento-local/>”*

As Figuras 2 e 3 apresentam a evolução dos preços médios por metro quadrado de imóveis para arrendamento e para venda, respetivamente.

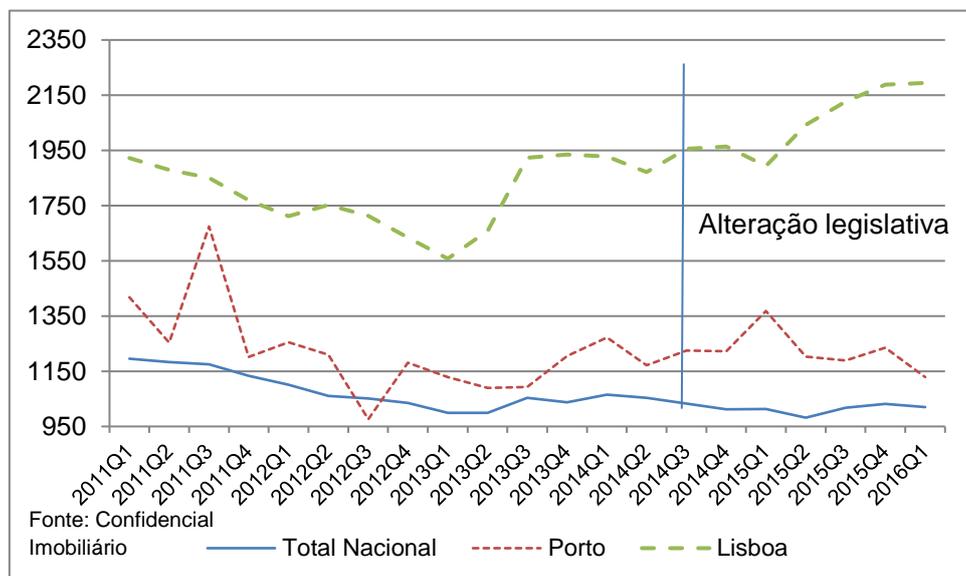
---

<sup>5</sup> O DL 128/2014 de Agosto de 2014 alterou o regime de alojamento local. Ocorreu ainda em Abril de 2014 uma alteração legislativa (DL 53/2014) no regime de reabilitação urbana. Dada a proximidade temporal torna-se impossível distinguir e separar os dois efeitos do ponto de vista estatístico pelo que os efeitos estimados podem ser explicados por qualquer uma das duas alterações. No entanto, a alteração no regime de reabilitação urbana tem um impacto esperado mais limitado no mercado imobiliário.

**Figura 2 – Evolução dos preços médios por metro quadrado de imóveis para arrendamento**



**Figura 3 – Evolução dos preços médios por metro quadrado de imóveis para venda**



A análise preliminar (Figuras 2 e 3) permite concluir que após a alteração legislativa, os preços dos imóveis sofreram uma evolução diferente nos diferentes municípios, especialmente no município de Lisboa quando comparados com a média nacional. No Porto vemos também um efeito positivo, apesar de menor. Embora ilustrativas, estas figuras não nos permitem tirar conclusões com confiança estatística. Para tal, estimamos um modelo econométrico que explora simultaneamente a variação regional, bem como a variação temporal. Desta forma, compara-se a evolução dos preços nas freguesias/municípios com elevada presença de Alojamento Local com as freguesias/municípios com baixa presença de Alojamento Local. O diferencial de evolução dos preços nestas duas zonas é o efeito causal da alteração legislativa. Como grupo de tratamento temos as freguesias com **alto valor de alojamento local**, sendo definidas como as freguesias de "UF Cedofeita, Sto Ildefonso, Sé, Miragaia, S Nicolau e Vitória" no Porto e "Sto António", "Sta Maria Maior", "Misericórdia", "Arroios", "Ajuda", "S Vicente" em Lisboa. O grupo de controlo são as restantes freguesias no concelho de Lisboa bem como os restantes municípios a nível nacional.<sup>6</sup>

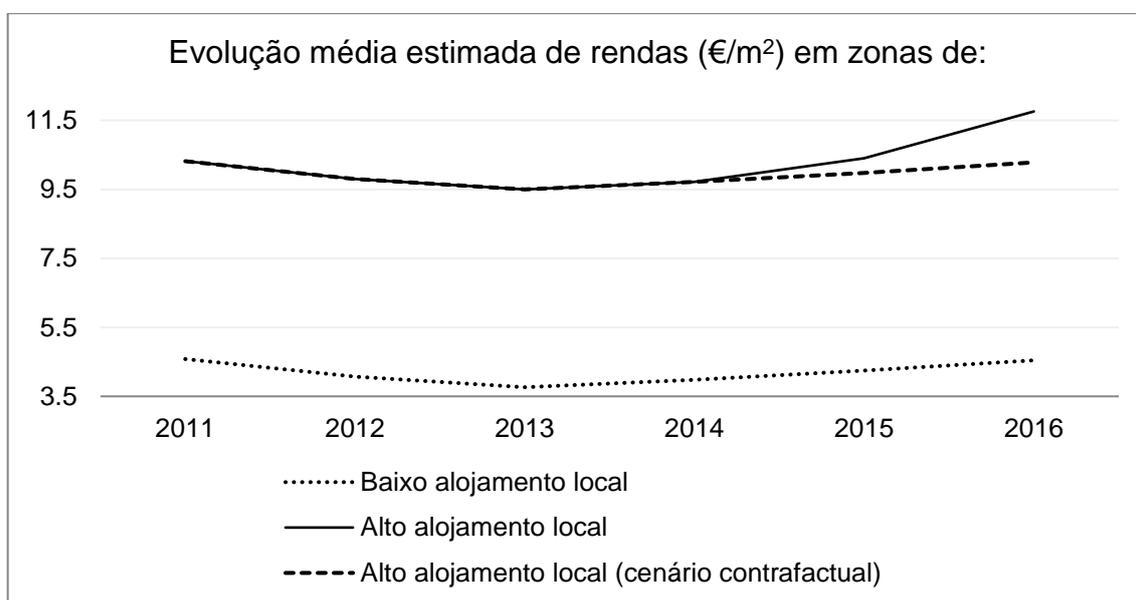
Os resultados do modelo econométrico sumarizados nas Figuras 4 e 5 (resultados completos na Tabela A.3 em Anexo) apontam para que alteração legislativa causou um aumento nos preços das rendas de 1.48€/m<sup>2</sup> até 2016 (13.2% quando estimado em percentagem) e um aumento nos preços dos imóveis (venda) de 651€/m<sup>2</sup> (30.5% quando estimado em percentagem). O efeito é maior nos valores de transação quando comparado com as rendas. Isso pode estar relacionado com o facto do valor de rendas ser uma variável mais persistente enquanto o valor de transação dos imóveis tem uma resposta mais imediata à alteração legislativa. Desta forma, espera-se que as rendas continuem a apresentar um crescimento superior nas zonas de alojamento local.

---

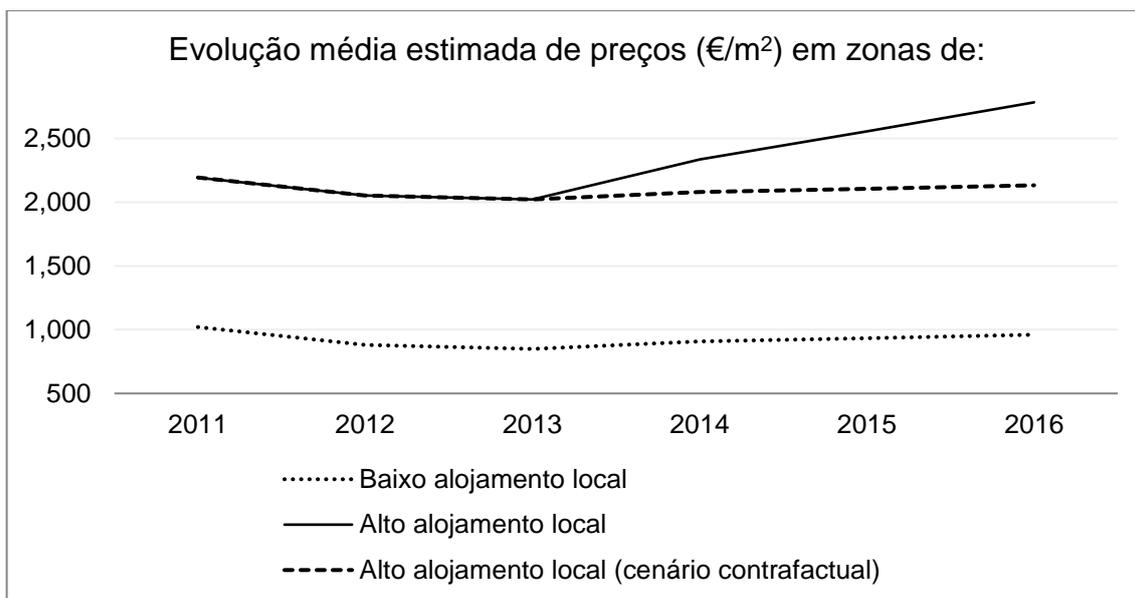
<sup>6</sup> Para a análise de robustez estimou-se o mesmo modelo em que o "tratamento" é uma variável continua que depende da proporção de propriedades na freguesia/município dedicadas ao alojamento local (Tabela A.4. em Anexo). Os resultados são semelhantes apresentando magnitudes ligeiramente superiores pelo que os resultados aqui reportados são estimativas conservadoras. O mesmo modelo foi também estimado em que se incluía no grupo de tratamento ainda as freguesias de "Belém", "Estrela", "Alcântara" e "Parque das Nações" no concelho de Lisboa, "UF Lordelo do Ouro e Massarelos" e "UF Aldoar, Foz do Douro e Nevogilde" no concelho do Porto e os concelhos de "Cascais" e "Vila Nova de Gaia".

Note-se que este efeito estimado do aumento das rendas e valores dos imóveis tem repercussões assimétricas na população: beneficiando os proprietários em detrimento dos arrendatários e potenciais compradores. No entanto, a realocação de recursos de sectores onde têm menos valor (arrendamento tradicional) para sectores onde têm mais valor (alojamento local) aumenta a eficiência da alocação dos recursos na economia e é positiva do ponto de vista macroeconómico. Isto é, recursos que estavam dedicados a arrendamento tradicional (ou habitação) são reafectados ao alojamento local onde geram um rendimento superior. No entanto, como mencionado, a assimetria entre agentes beneficiados e agentes prejudicados pode requerer a utilização de mecanismos de compensação.

**Figura 4 – Evolução estimada dos preços médios por metro quadrado de imóveis para arrendamento**



**Figura 5 – Evolução estimada dos preços médios por metro quadrado de imóveis para venda**



## 4. Regime Jurídico do Alojamento Local

### 4.1. Enquadramento

A figura do alojamento local foi introduzida no ordenamento jurídico português em 2008, estando expressamente assumido, pelo próprio legislador, que então apenas se procurou enquadrar uma série de realidades que ofereciam serviços de alojamento a turistas sem qualquer formalismo e à margem da lei, acautelando, ao mesmo tempo, que alguns dos empreendimentos extintos em 2008 e que não reuniam condições para serem empreendimentos turísticos, pudessem ainda assim continuar a prestar serviços de alojamento, por forma a evitar o respetivo encerramento com todas as consequências negativas associadas<sup>7</sup>.

Pode assim concluir-se que, na sua origem, a figura do alojamento local apareceu reconhecida pelo legislador como uma figura de alcance limitado, visando apenas dar cobertura legal a um fenómeno (então expressamente assumido, e pretendido, como “residual”) que vivia à “margem da lei” e, bem assim, evitar que a profunda alteração, verificada em 2008, no regime aplicável aos empreendimentos turísticos, tivesse por efeito imediato o necessário encerramento de um conjunto de empreendimentos então em operação e que, por qualquer razão, não satisfaziam os requisitos (mais exigentes) impostos pela nova legislação que, então, entrou em vigor.

A verdade é a de que, desde 2008, esta situação se alterou radicalmente e, como se deixou devidamente demonstrado na primeira parte deste estudo, aquilo que apareceu reconhecido, pelo legislador, como um “fenómeno residual”, deixou claramente de o ser, constituindo-se como um “fenómeno consistente e global”, o que levou o legislador, em 2014, a optar “pela criação de um regime jurídico próprio, que [pretendeu dar] conta, precisamente, dessa circunstância”.

---

<sup>7</sup> Cfr. preâmbulo do DL 128/2014, do qual se retiraram também todas as demais citações que, de seguida, se apresentam nesta secção I.

Foi então que entrou em vigor o DL 128/2014, posteriormente alterado pelo DL 63/2015, que constitui a base legal fundamental que, no ordenamento jurídico português, regula o alojamento local. Aquele diploma “eleva a figura do alojamento local de categoria residual para categoria autónoma, reconhecendo a sua relevância turística e inaugurando um tratamento jurídico próprio. Desta forma, as figuras dos empreendimentos turísticos e do alojamento local passam a ser duas figuras devidamente autónomas e recortadas, vedando-se a possibilidade de colocação sob a figura e regime do alojamento local de empreendimentos que cumprem com os requisitos dos empreendimentos turísticos. Esta autonomização pretende assim assegurar que a produtos distintos se aplicam regimes jurídicos distintos, tratando de forma igual o que é materialmente igual”.

Regista-se assim que o objetivo prosseguido em 2014 foi o de reconhecer a importância crescente, e consolidada, do alojamento local e, nesse novo contexto, de procurar a sua integração coerente no ordenamento português, atribuindo-lhe um regime jurídico que fosse adequado em função das semelhanças e das diferenças que o alojamento local apresenta em relação às demais ofertas turísticas.

Ora, é precisamente à avaliação da forma como o regime jurídico atualmente vigente em sede de alojamento local permite considerar efetivamente concretizado esse objetivo, num quadro em que o alojamento local atingiu a dimensão que a caracterização da sua oferta no mercado português deixou evidenciada, que se dirige o presente estudo.

Assim, o objetivo desta terceira parte do estudo não é a de proceder a uma análise exaustiva do regime jurídico aplicável ao alojamento local e, muito menos, de proceder a uma qualquer análise crítica das opções de política legislativa que vêm sendo tomadas a propósito do mesmo. Assim, embora cientes de que a tendência internacional nas jurisdições que habitualmente servem de referência para o direito português é a de progressiva restrição (em termos muito significativos) do alojamento local, com base na avaliação negativa

que se faz das consequências que esta figura aí teve<sup>8</sup>, o presente estudo não perde de vista, e não pretende contrariar, a posição de base do ordenamento português que continua a ser a de extrema permissividade (ou, mesmo, de grande facilidade) na abordagem a esta matéria, uma vez que a alteração de tal posição depende da ponderação de fatores de natureza política que excedem, e antecedem, o tratamento jurídico.

Do que se trata é, assim, de prosseguir com uma análise de natureza técnico-jurídica que visa identificar os pontos em que as soluções vigentes em sede de alojamento local parecem determinar a existência de desvios significativos em relação àquelas que seriam as soluções que uma preocupação com a coerência do sistema jurídico necessariamente imporiam, sem que se identifiquem razões substanciais que justifiquem a dimensão desses desvios (ou mesmo, como acontece em alguns casos, identificando-se razões substanciais que desaconselhariam, ou imporiam, que tais desvios fossem, pelo menos, substancialmente mitigados). Nota-se, aliás, que alguns dos pontos em que se constata a existência destes desvios já vêm sendo abundantemente referenciados por quem analisa, com a mínima atenção, a atual situação do alojamento local, o que apenas reforça a relevância, e a dimensão, de tais desvios.

Deste modo, restringindo a análise àqueles desvios que parecem mais relevantes, analisaremos de seguida, sucessivamente, as matérias relativas à incoerência entre as soluções que vêm sendo praticadas em sede de instalação de novas unidades de alojamento local em frações que integram edifícios constituídos em propriedade horizontal e os princípios que, tradicionalmente, são assumidos como estruturantes deste instituto (1.2), ao procedimento de instalação e ao regime de exploração de unidades de alojamento local (1.3) e ao regime fiscal relevante em sede de alojamento local (1.4).

---

<sup>8</sup> Na verdade, multiplicam-se as notícias ao longo dos últimos meses de cidades que, por diversas razões, nem sempre coincidentes, vêm adotando soluções mais restritivas em relação ao respetivo alojamento local. Assim, e a título meramente exemplificativo, podem citar-se os casos de múltiplas cidades espanholas (com Barcelona no topo de todas elas), da Alemanha (como Berlim), de cidades norte-americanas (como Nova Iorque ou São Francisco), do Reino Unido (como Londres), da República da Irlanda (como Dublin), ou ainda mais distantes, como acontece com a islandesa Reiquejavique.

## 4.2. O Alojamento Local e o Regime Jurídico da Propriedade Horizontal

Nos termos antes referidos, a primeira matéria que, do ponto de vista jurídico, suscita reflexão, é aquela que se refere à forma como, em sede de propriedade horizontal, vem sendo tratado o fenómeno do alojamento local. Na verdade, o que se constata é que, independentemente das características específicas da unidade de alojamento local que esteja em causa, sempre que a mesma se integra num edifício sujeito ao regime da propriedade horizontal, não se podem ignorar as consequências que, da mesma integração, resulta para os proprietários das demais frações.

E o que, nesta sede, se constata é que as referidas consequências, para as quais encontramos, em geral, resposta no ordenamento português, têm vindo a ser descuradas no âmbito específico do alojamento local<sup>9</sup>, tornando por isso aconselhável uma clarificação/revisão do regime legal relevante, nos termos que se enunciam de seguida.

### a) Alteração do fim a que se destinam as frações autónomas:

Há muito que vem sendo sublinhada a contradição entre a prática que se generalizou, ao abrigo do regime jurídico do alojamento local, de abertura ao público de unidades de alojamento local em frações autónomas de edifícios (ou conjuntos de edifícios) constituídos em propriedade horizontal, sem necessidade de qualquer autorização (ou, sequer, de mera oportunidade de pronúncia) dos demais condóminos, e aquelas que são as soluções que sempre foram aceites como as soluções estruturais do regime da propriedade horizontal no direito português.

E, na verdade, não podem restar dúvidas de que essa contradição é manifesta:

- quando o título constitutivo da propriedade horizontal define como fim a que as frações em causa se destinam o de habitação; ou

---

<sup>9</sup> Matéria em que, importa reconhecer, Portugal não tem acompanhado outras jurisdições, como por exemplo se verifica em diversos estados dos EUA, em que o tema da *vizinhança* (mesmo para além dos limites do que seria a nossa propriedade horizontal, vem sendo o tema central de debate a este respeito.

- na eventual falta de qualquer referência ao fim a que destinam as frações autónomas em causa no respetivo título constitutivo, quando estas frações vêm sendo historicamente afetas à habitação.

Com efeito, sempre constituiu entendimento pacífico, já múltiplas vezes confirmado pela jurisprudência dos nossos tribunais superiores, que a afetação das frações autónomas a determinado fim e, assim, a retirada ao seu proprietário da liberdade de alteração desse mesmo fim, constitui uma limitação imanente, e indisputável, ao direito de propriedade sobre frações autónomas constituídas em propriedade horizontal, cujo fundamento se encontra na necessária proteção dos demais condóminos em função das consequências que, para os mesmos, podem ter quaisquer alterações daquele fim.

Por isso mesmo, há muito que se encontra estabelecido na lei portuguesa que a alteração da afetação de frações autónomas incluídas em edifícios constituídos em propriedade horizontal depende da autorização dos demais condóminos:

- por decisão unânime, nos casos referidos na alínea a) acima, por força do disposto no artigo 1419.º do Código Civil; e
- por deliberação aprovada por uma maioria representativa de dois terços do valor total do prédio, nos casos referidos na alínea b) acima, por força do disposto no artigo 1422.º, número 4, do Código Civil.

Torna-se assim evidente que a possibilidade que seja reconhecida ao proprietário de uma fração autónoma de alterar o seu fim (de habitação para prestação de serviços de alojamento turístico local) constitui uma manifesta alteração do fim a que a fração em causa se encontrava afeta<sup>10</sup>, razão pela qual não poderia, na lógica do sistema que sempre regeu o instituto da propriedade horizontal, ser concretizada sem a autorização dos demais condóminos, nos termos antes sumariados.

---

<sup>10</sup> Parece ociosa a necessidade de sustentação desta ideia de que existe manifestamente, neste caso, uma alteração do fim da fração que o senso comum demonstra, por si só, não ser indiferente para os demais condóminos.

A solução que, na prática, vem sendo acolhida (e cuja compatibilidade com a lei vigente se mostra, aliás, bastante discutível<sup>11</sup>) tem por efeito a atribuição de um verdadeiro *direito potestativo* ao condómino que concretize, sem autorização dos demais, tal alteração de fim, uma vez que lhes atribui o direito de, por via informal, consolidar uma situação de alteração unilateral da propriedade horizontal, quando tal alteração unilateral apenas é admitida, no direito português, em casos limitados<sup>12</sup>, em que seja manifesta a absoluta indiferença de tal alteração para os demais condóminos. Dito de outro modo, a solução de permitir tal alteração de fim sem autorização dos demais condóminos corresponde, substancialmente, à supressão de um poder inscrito nos respetivos direitos de propriedade sobre as demais frações autónomas que integram o edifício, invertendo o equilíbrio consistentemente aceite e não discutido, sem que se identifiquem ponderosas razões substanciais que, no caso, possam justificar esta inversão.

Deste modo, e em conclusão, parece claro que se imporá uma clarificação do regime legal vigente nesta matéria, tornando necessária a autorização dos demais condóminos para que se concretize esta alteração de fim, podendo o controlo de tal autorização ser facilmente feita se a evidência da mesma autorização (ou da sua desnecessidade) passar a constituir um dos documentos que deve instruir a comunicação prévia, como previstos no número 2 do artigo 6.º do DL 128/2014.

Para este efeito, entende-se ainda que se deve considerar concretizada uma alteração do fim das frações autónomas em causa, de habitação para prestação de serviços, a partir do preciso momento em que, por aplicação do número 2 do artigo 4.º do DL 128/2014, se deva presumir que existe exercício da atividade de exploração de um estabelecimento de alojamento local, permitindo assim que, no ordenamento jurídico português, vigore um critério único para delimitação do âmbito desta atividade. Deste modo, é a este preciso momento que o proprietário das frações autónomas em apreço não poderá chegar sem que, em momento

---

<sup>11</sup> Sendo, aliás, nosso firme entendimento o de que o regime jurídico aplicável ao alojamento local não teve a pretensão, nem o efeito, de alterar o regime legal aplicável à propriedade horizontal, como acima sumariamente descrito.

<sup>12</sup> Cfr. artigo 1422.º-A do Código Civil.

anterior, tenha obtido a autorização dos demais condóminos nos termos antes referidos<sup>13</sup>.

#### **b) Outras questões:**

Na mesma linha de proteção dos interesses legítimos dos demais condóminos, existe um conjunto de outras questões, de cariz assumidamente menos estrutural, em que, ainda assim, se regista uma desproteção relativa daqueles interesses relativamente àquela que se pode assumir como a solução padrão no ordenamento jurídico português relativamente a situações congêneres.

Assim, na conciliação entre aqueles interesses e a pretensão do condómino que pretenda afetar a sua fração à exploração de uma unidade de alojamento local, parecem constituir extensão lógica das soluções vigentes, em lugares paralelos, no ordenamento jurídico português o que, de forma sumária, se enuncia de seguida:

- (i) Em coerência com o princípio já hoje aceite no número 2 do artigo 1424.º do Código Civil, justificar-se-á que os critérios de repartição das despesas relativas ao pagamento de serviços de interesse comum (e, também, as que possam vir a resultar da manutenção das partes comuns em consequência do maior desgaste a que fiquem sujeitas) sejam ajustados de modo a refletir a diferente (no sentido de acrescida) proporção em que as frações afetas a alojamento local beneficiam de (ou contribuem para) tais despesas, assumindo-se que, conforme constitui solução já consolidada, a decisão final sobre tal matéria seja remetida para a assembleia de condóminos;
- (ii) Impor-se-á igualmente que a afetação de uma fração autónoma à exploração de uma unidade de alojamento local não sirva de causa à

---

<sup>13</sup> Em outros ordenamentos jurídicos o critério utilizado para delimitação dos casos de cessão esporádica do uso da habitação para turistas e o exercício de uma verdadeira atividade de exploração turística é encontrada pela definição de um período anual durante o qual a habitação pode ser estar cedida a terceiros, sem que tal constitua exercício da atividade turística. Esta só existe, assim, quando o período em que a habitação se encontre cedida a terceiros ultrapasse aquele período anual. Assim acontece, por exemplo, embora para fins distintos dos referidos no texto, em França ou no Reino Unido. Não é essa, no entanto, a solução que em geral vigora em Portugal, como se retira do artigo 4.º do DL 128/2014, parecendo relevante, por razões de harmonização e de segurança jurídica, não adotar critérios diferentes para delimitação do âmbito do alojamento local em razão dos diferentes fins que se têm em vista. Por essa razão se sugere que, também no domínio das relações entre condóminos, possa valer o critério geral do artigo 4.º do DL 128/2014, que são aqueles que, em geral, o legislador tomou como adequados.

instituição de uma situação de exceção no condomínio, razão pela qual se impõe que o proprietário da fração assim afeta assegure que os terceiros utilizadores da sua fração respeitem integralmente as regras vigentes no condomínio que lhes sejam aplicáveis, nomeadamente no que se refere ao uso das partes comuns, para o que se mostrará adequado exigir que (a) sempre que tais regras existam, a celebração do contrato de alojamento seja antecedido da comunicação ao utilizador de tais regras (na mesma língua em que o contrato seja celebrado), em termos que imponham a aceitação daquelas regras pelo utilizador em causa em momento anterior ou, pelo menos, em simultâneo com a celebração de tal contrato<sup>14</sup>; e (b) o proprietário da fração afeta a alojamento local responda diretamente pela observância de tais regras pelos utilizadores que se venham a alojar na sua fração, como se tais atos tivessem sido praticados pelo próprio proprietário (incluindo no que se refere ao eventual pagamento de penalidades previstas nos documentos que disciplinam o condomínio);

- (iii) Parece inequívoco o risco acrescido que, para as demais frações autónomas e (em especial) para as partes comuns, resulta da utilização transitória da fração afeta a exploração de uma unidade de alojamento local e das partes comuns por um número alargado de pessoas que não as sentem como suas e que, na generalidade das situações, transitam ocasionalmente por Portugal; assim, em desenvolvimento aliás do que já se prevê no número 3 do artigo 16.º do DL 128/2014 e em coerência com outras soluções vigentes em lugares paralelos, será adequado (e coerente com aquelas soluções) responsabilizar objetivamente o proprietário da fração afeta à exploração de uma unidade de alojamento local pelos danos que os utilizadores desta fração venham a causar aos demais condóminos

---

<sup>14</sup> Matéria que poderá ser acautelada por referência ao disposto no artigo 17.º do DL 128/2014.

(ou nas partes comuns) sempre que sobre estes utilizadores também recaia a obrigação de indemnizar;

- (iv) Finalmente, pela relevância de que a matéria se reveste e pelos montantes elevados que poderão estar em causa, será ainda adequado que a responsabilidade referida em (iii) seja coberta por seguro de responsabilidade civil obrigatório, adequando a exigência que já resulta do artigo 1429.º aos especiais riscos que a situação suscita, para o que a contratação de tal seguro poderá ser um dos documentos a instruir a comunicação prévia a que se refere o artigo 6.º do DL 128/2014.

Todas estas questões deveriam ser ponderadas e refletidas em diploma legal que as consolidasse no ordenamento português, em obediência à lógica de que os custos e os riscos acrescidos de uma determinada atividade devem, à partida, ser preferencialmente alocados àqueles que retiram, dessa mesma atividade, os ganhos que ela propicie.

### **c) Situações já consolidadas**

As soluções que se apresentam em b) que antecede deverão ser consideradas de aplicação imediata, incluindo no seu âmbito de incidência todas as unidades de alojamento local integradas em edifícios sujeitos ao regime de propriedade horizontal, embora possa (e deva) naturalmente ser previsto um período transitório de adaptação para que algumas das mesmas soluções devam entrar em vigor.

Já a aplicação imediata do que se refere em a) suscita maiores dificuldades, tendo em conta o impacto que pode ter em situações que se encontram, há muito, consolidadas. Entende-se que essas situações não possam ser colocadas em causa, sem mais, pelos efeitos negativos que tal poderia ter. Mas também se entende, em sentido inverso, que a simples consolidação de uma situação passada não pode restringir os direitos dos demais condóminos, impondo-lhes uma alteração da utilização de frações com a qual os mesmos não estejam, em absoluto, de acordo. Impor-se-á, por isso, nesta sede, uma solução de

compromisso que, na medida do que seja razoavelmente possível, acautele os interesses em conflito.

Para esse efeito, deveriam distinguir-se claramente as situações atuais que se encontram devidamente regularizadas de acordo com a lei em vigor e aquelas outras que, por qualquer razão, não se encontram em tal situação. Na primeira parte deste estudo, constatou-se a existência de situações em que unidades de alojamento local em exploração não estão, tanto quanto foi possível observar, inscritas no RNAL. Assim, só serão merecedoras de proteção aquelas unidades de alojamento local cuja situação se encontre plenamente regularizada, não fazendo sentido considerar como consolidadas aquelas que, por qualquer razão, não se encontram em tal situação. Estas últimas não merecerão qualquer proteção e os seus proprietários deverão ser chamados a regularizar a sua condição, nomeadamente através da obtenção da autorização dos demais condóminos, nos termos que sejam aplicáveis.

Pelo contrário, aquelas que se encontram devidamente regularizadas de acordo com a lei em vigor não podem deixar de ser protegidas, na medida em que o *sacrifício* imposto aos demais condóminos não seja insuportável. Por essa razão, poderia, por exemplo, prever-se que a alteração do fim das frações em causa devesse ser apreciado, por iniciativa de qualquer condómino, na primeira reunião da assembleia que tiver lugar após a entrada em vigor da nova lei, permitindo que a alteração de utilização pudesse ser aqui autorizada por maioria simples (em detrimento das maiorias qualificadas acima referidas) e que, na falta desta autorização, o proprietário da fração afeta à exploração de uma unidade de alojamento local pudesse beneficiar de um prazo razoável para cessar a sua atividade ou, em alternativa, recorrer a uma solução expedita de resolução alternativa de litígios (à semelhança do que já se verifica, por exemplo, no artigo 1434.º do Código Civil) em que lhe fosse permitido demonstrar que os deveres que se obriga a observar no exercício da sua atividade são os adequados, atentas todas as circunstâncias relevantes (incluindo as características do edifício), a assegurar aos demais condóminos que a sua situação não resultará substancialmente alterada com a “nova” afetação da fração relativamente à

situação em que estariam se a fração em causa continuasse a ser usada para habitação, nomeadamente por via do seu arrendamento, para fins habitacionais, a terceiros.

#### **4.3. O Alojamento Local e o Regime de Licenciamento/autorização de abertura e exploração de unidades de alojamento para fins turísticos**

O regime vigente a este respeito a propósito do alojamento local é assumidamente caracterizado por uma preocupação de simplificação e de desburocratização do procedimento de instalação e de abertura ao público das unidades de alojamento local. Trata-se de uma opção legislativa cujas razões são bem entendíveis e que, por isso, se dá por adquirida (e não se pretende colocar minimamente em causa) na análise que se segue.

Por essa razão, limitam-se as notas seguintes à identificação de dois pontos em que o procedimento atualmente previsto na lei portuguesa a propósito do alojamento local parece desviar-se daquelas que seriam as soluções mais coerentes com as opções tomadas, por razões certamente ponderosas, em outras situações, sem que de outro lado pareça que uma ponderação da mera preocupação de simplificação e de desburocratização, em face da importância relativa dos interesses em presença, pareça justificar a total postergação dessas razões.

Assim, sublinham-se em especial os seguintes três aspetos:

- (i) A consciência do que é hoje o fenómeno do alojamento local, tal como descrito na primeira parte deste trabalho, associada à simples leitura do DL 128/2014, quando em especial se reforça no seu preâmbulo a consolidação do alojamento local como uma variante autónoma e consolidada de oferta turística no mercado português, surpreende pela omissão de qualquer requisito de carácter qualificativo da oferta de alojamento local e de qualquer papel ativo reservado para a entidade (isto é, o Turismo de Portugal, IP) que, em Portugal, tem entre as suas

atribuições “acompanhar a evolução e o desenvolvimento da oferta turística nacional” e “promover uma política adequada de ordenamento turístico e de estruturação da oferta”<sup>15</sup>.

Regista-se assim que uma parte substancial da oferta turística atualmente existente no mercado português se encontra dependente de requisitos que não fazem apelo a qualquer controlo mínimo de qualidade das instalações e dos serviços prestados e que não conta, no seu procedimento de instalação, com qualquer intervenção ativa do Turismo de Portugal, IP o que, na prática, significa que, por via do regime jurídico do alojamento local, se está verdadeiramente a limitar o âmbito de atuação do Turismo de Portugal, IP, negando-lhe um instrumento que seria essencial à prossecução das suas atribuições.

O reconhecimento da importância do alojamento local na estruturação da oferta turística disponível em Portugal exigiria assim que, sem colocar em causa os propósitos de simplificação e de desburocratização acima referidos, fosse ponderada a definição de requisitos qualitativos a que a oferta deste tipo de alojamento não poderia deixar de obedecer e que, em conformidade com essa definição, fosse permitido ao Turismo de Portugal, IP que, no exercício das atribuições que lhe estão cometidas pela sua lei orgânica, pudesse objetar à instalação de novas unidades de alojamento local sempre que, em ponderação dos critérios que legitimamente pode ponderar, tais requisitos qualitativos não estivessem satisfeitos e, por isso, tal instalação devesse ser objetada.

A solução atual de deixar como exclusivo das Câmaras Municipais a condução de todo o processo, limitando a atuação destas à confirmação de um conjunto muito limitado de requisitos que nada tem que ver com a qualificação da oferta turística que aqui está em causa, não parece, na lógica global do ordenamento jurídico, compatível com a importância que o alojamento local adquiriu e, bem assim, com os

---

<sup>15</sup> Cfr. artigo 3.º do DL 129/2012.

critérios que se podem considerar relevantes, pelas entidades competentes para o efeito, para uma adequada estruturação da oferta turística.

Por essa razão, e em termos práticos, justificar-se-ia (i) a reponderação dos critérios a observar na instalação e na entrada em funcionamento das unidades de alojamento local, nomeadamente pela introdução de requisitos qualitativos mínimos das instalações e de níveis mínimos de serviço que não podem deixar de ser assegurados, em coerência com uma adequada estruturação da oferta turística que se considere relevante<sup>16</sup>; e (ii) sem alteração substancial do procedimento atualmente instituído, a atribuição ao Turismo de Portugal, IP da possibilidade de, em prazo curto e numa lógica de deferimento tácito na falta de pronúncia dentro desse prazo (por forma a não comprometer a simplificação e a desburocratização tida em vista), emitir parecer relativamente à instalação e à entrada em funcionamento das unidades de alojamento local, de modo a assegurar que o controlo dos critérios a definir seriam efetivamente controlados (ou, pelo menos, poderiam ser controlados) pela entidade que, no ordenamento jurídico português, é responsável por prosseguir uma adequada estruturação da oferta turística.

Desde já se antecipa que, a este nível, as diferentes tipologias de alojamento local possam (e devam) ficar sujeitas a requisitos qualitativos de serviço distintos, que se mostrem adequados em razão das suas características próprias e, assim, da sua maior ou menor proximidade a outros estabelecimentos turísticos, em conformidade aliás com o objetivo que o legislador afirmou em 2014, mas na verdade nunca procurou prosseguir.

Assim, e centrando a atenção no elemento porventura mais revelador, os denominados Estabelecimentos de Hospedagem e *Hostels*, cuja aproximação aos estabelecimentos turísticos tradicionais é por demais

---

<sup>16</sup> Esta é a tendência que se verifica, por exemplo, no regime aplicável ao alojamento local em diversas províncias espanholas.

evidente, não deveria deixar de ser objeto de consideração particular a este respeito, eventualmente distinta daquela que será de dispensar a outras unidades de alojamento local. Essa ponderação particular justificar-se-á, até, em razão do desenvolvimento que os Estabelecimentos de Hospedagem e *Hostels* atingiram, como se demonstrou acima, na Tabela 4 e texto que a acompanha, para os quais se remete.

- (ii) Por outro lado, nota-se que as preocupações de simplificação e a desburocratização não parecem fundamento bastante para que os documentos que titulam o licenciamento da utilização de imóveis afetos à exploração de unidades de alojamento local não reflitam, de forma completa e verdadeira, a utilização dada aos mesmos imóveis, mantendo-se a ficção de que são de “habitação” os imóveis que, como resulta claro da lei, se encontram afinal afetos à prestação de serviços de alojamento. Deste modo, justificar-se-á que o procedimento previsto na lei, além de incorporar a dimensão turística que hoje lhe falta por completo (nos termos referidos em (i)), passe (sem qualquer acréscimo burocrático significativo) também a evidenciar, na sua tramitação e na sua conclusão, a realidade que lhe está verdadeiramente subjacente, ou seja, a de que se trata de um procedimento que, a final, tem por objetivo o “averbamento” à licença de utilização inicial da referência a que, a par da utilização “habitação”, o imóvel em causa é igualmente apto para a instalação e a exploração de uma unidade de alojamento local.
- (iii) Finalmente, salienta-se que a ficção de assentar no licenciamento para habitação a instalação de unidades de alojamento local parece ter tido o efeito, naturalmente questionável, de permitir a instalação de estabelecimentos turísticos em espaços que, de acordo com os respetivos instrumentos de gestão territorial, estavam reservados a habitação e, por isso, não estavam preparados, nem sequer do ponto de vista das suas infraestruturas, para a pressão a que ficaram sujeitos. Ora, não parece possível que, no quadro geral do

ordenamento português, tal continue a observar-se, pelo que parece essencial prever que a autorização de instalação de novas unidades de alojamento local tenha em devida conta a possibilidade de, na localização visada, ser exercida atividade de exploração turística, sob pena de, por esta via, se frustrarem as regras e os critérios de gestão territorial aprovados pelos instrumentos próprios<sup>17</sup>.

Por outro lado, ainda a propósito do enquadramento legal da instalação e da exploração de unidades de alojamento local, existe um derradeiro ponto que, em função da análise feita na primeira parte deste estudo e da sua contraposição à lei atualmente vigente, merece ponderação.

Com efeito, já se evidenciou, com suporte nas Tabelas 2 e A.2, a atual existência de agentes no mercado que têm a seu cargo a exploração de um número muito alargado de unidades destinadas ao alojamento local. Parece indiscutível que tal situação se afasta de forma radical do paradigma em que a lei assentou quando regulou esta atividade, uma vez que o que estava fundamentalmente em causa (e aparece como subjacente às soluções consagradas) era a atribuição aos proprietários de imóveis da possibilidade de, distanciados de uma lógica *profissional*, rentabilizarem os seus próprios ativos. O aparecimento destes novos agentes, que profissionalmente exercem a atividade de exploração de um número muito alargado de unidades de alojamento local cuja propriedade será, muito provavelmente, em grande parte de terceiros, faz aparecer, no silêncio da lei, uma nova categoria de *operadores turísticos*, à margem de qualquer regulação, o que também carece de ponderação.

---

<sup>17</sup> A relevância desta questão cresce quando se verifica que existem zonas (como a Freguesia de Santa Maria Maior) em que 1/5 dos imóveis se encontra destinado ao alojamento, como se evidenciou na Tabela 3, ou ainda quando se verifica que, aparentemente, o *expediente* referido no texto permite utilizar, manifestamente fora do contexto para que foram previstos, regimes legais excecionais, como o DL 53/2014, de 8 de Abril, cujo âmbito de aplicação se encontrava dirigido, a título exclusivo, para a reabilitação urbana destinada a habitação mas que, empiricamente, se constata ter servido de abrigo para a reabilitação de edifícios a que foi dado destino de exploração turística (precisamente porque, como se viu, não se fez a distinção que se impunha entre o licenciamento para habitação e o licenciamento instalação e exploração de unidades de alojamento local).

#### 4.4. O tratamento fiscal dos rendimentos resultantes da exploração de unidades de alojamento local

Seguindo as orientações metodológicas inicialmente definidas, não se pretende aqui fazer uma apresentação completa do tratamento fiscal do alojamento local, nem tão pouco formular qualquer juízo sobre a tributação que incide sobre o exercício desta atividade que não, apenas, na estrita medida em que se considere que essa mesma tributação contribui para a existência de situações de evidente incoerência (ou mesmo de insustentável rutura) com soluções que vigorem em relação à tributação de atividades com as quais a exploração de um estabelecimento de alojamento local não pode deixar de ser comparada.

Restringimos, por isso, a nossa análise àquelas questões em que, hoje<sup>18</sup>, parece mais ostensivo que, em razão da preocupação de coerência das soluções que vigoram no ordenamento jurídico português, claramente se impõe uma reconsideração das soluções que vigoram em sede de tributação dos rendimentos derivados do exercício da atividade de exploração de estabelecimentos de alojamento local em sede de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas.

A propósito do **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares**, referimo-nos, em especial, àqueles casos em que os sujeitos passivos cujos rendimentos se encontrem sob tributação estejam enquadrados no regime simplificado e em que, portanto, o rendimento tributável se obtém pela aplicação dos coeficientes previstos no artigo 31.º do CIRS.

Com efeito, o artigo 31.º do CIRS prevê que, no âmbito do referido regime simplificado, a determinação do rendimento tributável haverá de resultar da

---

<sup>18</sup> Antes da entrada em vigor da Lei n.º 82-E/2014, de 31 de Dezembro, deveria ainda merecer ponderação, nesta sede, a (então) necessária tributação dos rendimentos prediais ao abrigo da categoria G do IRS, enquanto os rendimentos resultantes da exploração de estabelecimentos de alojamento local estariam antes sujeitos à categoria B, uma vez que aí se poderia discutir se a diferença entre a natureza destes dois rendimentos seria em todos os casos tão marcada para impor essa tão radical diferença de regimes. No entanto, como a lei antes referida veio prever a possibilidade de os sujeitos passivos optarem pela tributação dos rendimentos prediais em sede de categoria B, à semelhança do que acontece com a tributação dos rendimentos resultantes da exploração de estabelecimentos de alojamento local, esta questão deixou de se afigurar relevante para a análise que aqui se propõe.

aplicação de indicadores objetivos de base técnico-científica para os diferentes sectores da atividade económica, prevendo-se, no número 2 da referida disposição legal, que, *na falta de outros*, valem os coeficientes que aí se encontram fixados de forma genérica.

Ora, é na integração que vem sendo feita dos rendimentos derivados da exploração de estabelecimentos de alojamento local nos diferentes coeficientes previstos no número 2 do artigo 31.º do CIRS que ressalta o que parece constituir uma incoerência manifesta entre a tributação daqueles rendimentos, de um lado, e a tributação dos rendimentos prediais e dos rendimentos auferidos no exercício de “*atividades hoteleiras e similares*”, de outro.

Com efeito, os rendimentos derivados da exploração de estabelecimentos de alojamento local vêm sendo integrados na alínea a) do número 2 do artigo 31.º do CIRS, por equiparação aos rendimentos derivados “das prestações de serviços efetuadas no âmbito de atividades hoteleiras e similares”, do que resulta que o coeficiente aplicável para determinação do rendimento tributável é de 0,15. Por sua vez, os rendimentos prediais encontram-se sujeitos à alínea c) do mesmo número 2 do artigo 31.º do CIRS sendo o coeficiente aplicável de 0,95.

Sabendo que os coeficientes aqui considerados devem refletir a estimativa razoável dos rendimentos que são consumidos pelos custos incorridos para a obtenção desses rendimentos, a solução que vem de ser descrita é suscetível de reparo, por duas razões essenciais: (i) em primeiro lugar, ao assumir que o exercício da atividade de exploração de unidades de alojamento local pressupõe a realização de custos que, em percentagem sobre as receitas obtidas, pode ser equiparada à que se verifica no exercício da atividade hoteleira, quando é manifesto que os meios (humanos e materiais) que esta última atividade impõe, em muitos casos por imposição legal ou regulamentar, são substancialmente diferentes (no sentido de que manifestamente mais exigentes e onerosos) do que aqueles que, de forma genérica, se encontram afetos ao exercício da atividade de exploração de unidades de alojamento local. Por outro lado, assentar numa diferença de 0,80 entre o nível de custos razoavelmente estimado

para a obtenção dos rendimentos prediais e para a obtenção dos rendimentos derivados da exploração de estabelecimentos de alojamento local também parece, à partida, manifestamente desproporcionado, tendo em conta a evidente exiguidade dos meios que, na generalidade dos casos, se encontram afetos àquela exploração, que não podem por isso, em termos adequados, justificar um tratamento fiscal tão díspar das duas situações.

Deste modo, e em conclusão, assumindo que os coeficientes aplicáveis à determinação do rendimento tributável nas atividades hoteleiras e nos rendimentos prediais se mostram adequados, e que essa determinação não pode deixar de assentar numa estimativa razoável dos custos incorridos no exercício de cada atividade (determinada em função da “aplicação de indicadores objetivos de base técnico-científica”, como se diz no número 1 do artigo 31.º do CIRS, torna-se claro que o coeficiente aplicável à determinação do lucro tributável na exploração de unidades de alojamento local deve ser revisto de modo a refletir, em termos razoáveis, em primeiro lugar, a diferença (para menos) que parece evidente entre o nível de custos que esta atividade pressupõe relativamente àqueles que são inerentes à atividade hoteleira e, em segundo lugar, a diferença (para mais) que seja legítimo assumir que existe entre aquele mesmo nível de custos e os custos que, em condições razoáveis, são incorridos pelos sujeitos passivos que são *meros* beneficiários de rendimentos prediais<sup>19</sup>.

E o que se refere a propósito do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares vale igualmente, por identidade de razão e com as mesmas exatas conclusões, para o **Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas**, por força do disposto do artigo 86.º-B, a propósito do **regime simplificado de determinação da matéria coletável**.

Finalmente, uma nota final para o **Imposto Municipal sobre Imóveis**, em que a determinação do valor dos imóveis se encontra dependente (entre outros) da utilização do imóvel, importando reconhecer que a solução de manutenção das

---

<sup>19</sup> Este poderá, *inclusive*, ser um dos fatores que justifica a substancial incremento de rendas a que se fez referência acima, a propósito dos impactos que o alojamento local tem tido no mercado imobiliário.

licenças dos imóveis afetos à exploração de unidades de alojamento local como licenças de habitação, pode ter um efeito de distorção do valor tributário dos mesmos imóveis (e de consequente liquidação dos inerentes impostos) por força do disposto no número 2 do artigo 6.º do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, o que poderá ser acautelado se o conhecimento que a Autoridade Tributária tem da real utilização desses imóveis for considerado, também, na determinação do seu valor tributário.

## 5. Conclusões

O estudo realizado começa por caracterizar a oferta de mercado de alojamento local em Portugal e por fazer uma avaliação do impacto da alteração legislativa introduzida em Agosto de 2014 (DL128/2014) no valor de mercado dos imóveis (rendas e preços de venda). Paralelamente, e tomando por base também os dados assim recolhidos, efetuou-se também uma análise crítica do regime jurídico vigente em Portugal, aferindo à forma como este regime jurídico responde aos problemas que a atual caracterização do mercado do alojamento local suscita e, bem assim, medindo a sua coerência com outras soluções comparáveis vigentes no ordenamento português. A este respeito, e em função da análise crítica desenvolvida, apresentam-se algumas propostas concretas de revisão ao referido regime jurídico.

Da análise realizada aos dados disponíveis, conclui-se que:

1. A reforma legislativa introduzida com o DL128/2014 conduziu a um aumento exponencial no número de propriedades em regime de Alojamento Local (Figura A.1).
2. Os registos oficiais (RNAL) apresentam alguma discrepância quando comparados com os registos nas plataformas digitais (Tabelas 1 e A.1).
  - a. A região do Algarve não apresenta essa discrepância.
3. Existe um conjunto de operadores no mercado que se dedicam à gestão de propriedades de Alojamento Local (Tabela A.2). Estes operadores deveriam estar enquadrados de acordo com a legislação.
4. Algumas zonas têm uma proporção de imóveis dedicados ao Alojamento Local muito elevada (Tabela 3, por exemplo 22% dos imóveis na Freguesia de Santa Maria Maior estão registados nas plataformas digitais).
5. Uma proporção significativa da oferta (7% das unidades e 20% da oferta de camas, Tabela 4) é relativa a unidades de turismo com actividade regular (Estabelecimentos de Hospedagem e *Hostels*).
6. A alteração legislativa introduzida em Agosto de 2014 (DL128/2014) teve consequências no sector imobiliário, com um efeito estimado de 13.2% no

preço das rendas (1.48€/m<sup>2</sup>) e um efeito estimado de 30.5% no valor de transação dos imóveis (651€/m<sup>2</sup>). Este efeito, em outras jurisdições, que o tomam por indesejável, tem levado à introdução de fortes restrições à atividade de exploração turística de unidades que, em Portugal, seriam consideradas de alojamento local. Ver Tabela abaixo com um sumário dos resultados contidos na Tabela A.3<sup>20</sup>:

Anos	Rendas (€/m <sup>2</sup> )			Vendas (€/m <sup>2</sup> )		
	Evolução média estimada de rendas em zonas de			Evolução média estimada de preços em zonas de		
	Baixo alojamento local	Alto alojamento local	Alto alojamento local na ausência do DL 128/2014 (contra fatural)	Baixo alojamento local	Alto alojamento local	Alto alojamento local na ausência do DL 128/2014 (contra fatural)
2011	4.6	10.3	10.3	1,021	2,194	2,194
2012	4.1	9.8	9.8	881	2,054	2,054
2013	3.8	9.5	9.5	849	2,022	2,022
2014	4.0	9.7	9.7	908	2,335	2,081
2015	4.2	10.4	10.0	933	2,555	2,106
2016	4.5	11.8	10.3	960	2,784	2,133

Notas: As zonas de alto alojamento local são definidas como as freguesias de UF Cedofeita no Porto e Sto António, Sta Maria Maior, Misericórdia, Arroios, Ajuda, S Vicente em Lisboa.

Do ponto de vista jurídico, as principais conclusões a que o estudo realizado conduziu são as seguintes:

7. O regime jurídico do alojamento local não reflete de forma minimamente satisfatória aquelas que são, no ordenamento português, as preocupações tradicionais com a proteção dos condóminos quando em causa está a afetação de frações autónomas à exploração de unidades de alojamento local, o que contribui para um desvio significativo entre o

<sup>20</sup> Os dados para rendas e preços de imóveis por município/freguesia foram obtidos da Ci - Confidencial Imobiliário, os dados para a oferta por município/freguesia foram obtidos do RNAL, Airbnb e Homeaway. Os dados obtidos das plataformas digitais apresentam algum erro marginal, embora não quantificável ao nível da georeferenciação.

- regime vigente neste domínio particular e as soluções que, em geral, regulam o instituto da propriedade horizontal;
8. Esta situação é particularmente sintomática quando se admite que uma fração autónoma possa ver o seu fim alterado de habitação para exploração turística, ainda que no âmbito do alojamento local, sem que os demais condóminos sejam chamados a aprovar essa alteração, mas verifica-se ainda em relação a outros aspetos identificados neste estudo;
  9. Justificar-se-á por isso que, ainda que com previsão de um regime transitório que acautele a especificidade das situações já constituídas com respeito pela lei atualmente em vigor, a matéria da afetação de frações autónomas integradas em edifícios constituídos em regime de propriedade horizontal seja devidamente reponderada, com revisão do respetivo regime legal em termos que permitam a integração coerente das soluções que se consagrem a este propósito específico com os princípios gerais aceites, e nunca questionados antes, no ordenamento jurídico português;
  10. O regime legal vigente deve também ser objeto de reponderação no âmbito específico das soluções consagradas em sede de instalação de novas unidades de alojamento local e de exercício da atividade de exploração destas unidades, porquanto:
    - a. A dimensão que o alojamento local alcançou (a qual resulta devidamente evidenciada neste estudo mas que o próprio legislador já havia reconhecido em 2014), não poderá coerentemente coexistir, em face dos princípios que nesta sede orientam o ordenamento jurídico português, com:
      - i. A ausência de uma definição mínima de requisitos qualitativos a que a oferta de alojamento local deve obedecer e de controlo mínimo, pela autoridade competente para o efeito, do cumprimento desses requisitos mínimos, sempre sem colocar em causa os objetivos de simplificação e de desburocratização que caracteriza o atual regime de instalação de novas unidades de alojamento local;

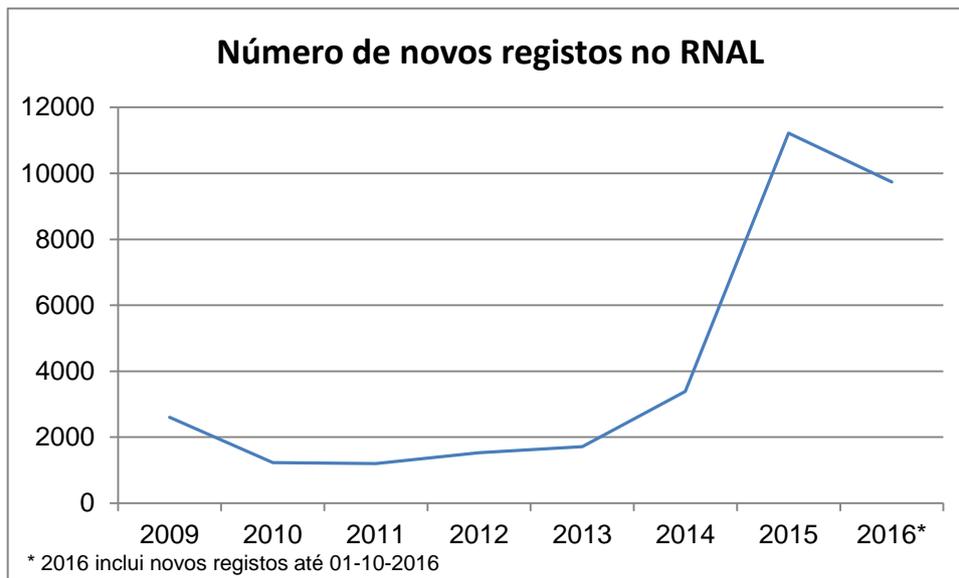
- ii. O tratamento tendencialmente uniforme de todo o alojamento local, sem tomar em devida conta as manifestas diferenças entre as diferentes tipologias das unidades afetas a esta atividade e, em especial, a maior aproximação ou distância de cada uma dessas tipologias dos tradicionais estabelecimentos turísticos, o que é particularmente significativo no que se refere à desregulação dos *hostels* que, como este estudo demonstra, têm uma representatividade muito significativa e exigiriam, pela sua afinidade com os próprios estabelecimentos hoteleiros, um tratamento particularizados que atendessem a esta afinidade;
- iii. A absoluta desconsideração das especificidades do alojamento local relativamente à habitação em sede de licenciamento, com as consequências de (i) a licença que titula a possibilidade de afetação do imóvel ao exercício daquela atividade não fazer qualquer referência a essa mesma possibilidade; (ii) de por essa via se permitir que áreas destinadas a habitação (e não preparados, por exemplo ao nível das respetivas infraestruturas para outra destinação) sejam ocupadas, em medida muito significativa, por imóveis que, a final, se encontra afetos à exploração turística, em desrespeito os instrumentos de gestão territorial vigentes; e (iii) finalmente, de, em sede de imposto sobre imóveis, se criar uma situação em que a tributação incidente sobre os imóveis afetos a exploração de unidades de alojamento local (e, portanto, a serviços) apareçam como destinados a habitação; e
- iv. O aparecimento, no silêncio da lei e sem qualquer regulamentação, de uma nova categoria de agentes no mercado turístico, que consiste naqueles que gerem um número alargado de unidades de alojamento local que são propriedade de terceiros, surgindo à margem da lei cuja

vocação prioritária era a de permitir que os proprietários de imóveis, sem carácter *profissional*, rentabilizassem, por esta via, os seus próprios ativos;

11. Finalmente, deve o regime legal vigente em sede de tratamento fiscal da atividade de alojamento local ser revisto de modo a sanar as situações de manifesta iniquidade fiscal que hoje se verificam, seja em sede de imposto sobre o rendimento, seja em sede de imposto sobre o património imobiliário.

## Anexos

Figura A.1 – Número de novos registos no RNAL



**Tabela A.1 - Alojamento local por região NUTS III em Portugal Continental**

Região NUTS III	RNAL	Airbnb	Homeaway	Diferença RNAL- Airbnb
Alentejo Central	50	146	30	-96
Alentejo Litoral	333	487	240	-154
Algarve	13352	10520	11359	2832
Alto Alentejo	11	42	16	-31
Alto Minho	354	635	408	-281
Alto Tâmega	12	34	2	-22
Ave	75	178	68	-103
Baixo Alentejo	8	29	4	-21
Beira Baixa	8	57	5	-49
Beiras e Serra da Estrela	49	67	12	-18
Cávado	194	762	415	-568
Douro	6	52	8	-46
Lezíria do Tejo	51	334	129	-283
Médio Tejo	62	129	34	-67
Oeste	890	1729	973	-839
Região de Aveiro	295	453	152	-158
Região de Coimbra	258	642	161	-384
Região de Leiria	101	231	69	-130
Terras de Trás-os-Montes	42	61	11	-19
Tâmega e Sousa	19	81	42	-62
Viseu Dão-Lafões	13	88	22	-75
Área Metropolitana de Lisboa	7937	14515	5213	-6578
Área Metropolitana do Porto	2566	5584	1446	-3018

**Tabela A.2 – Agentes de turismo com 49 ou mais propriedades registadas no RNAL**

Número de Propriedades	Agente	Área de Operação
300	Green Stairs Lda	Portimão
227	Balvil - Gestão de Empreendimentos Tur	Albufeira
138	Freedom Serviced Apartments Lda	Lisboa
117	Garevetur Agência Imobiliária S.A.	Loulé
116	Sociedade Imobiliária Família Gonçalves	Tavira
111	Aparthotel Guadiana - Gestão Imobiliária	Vila Real de Santo António
109	Flikehome Mediação Imobiliária	Lisboa
94	Construções Lagarça	Olhão
93	Interjumbria - Empreendimentos Turísticos e Industriais	Albufeira
77	Cardoso e Irmão	Portimão
74	TroiareSORT Investimentos Turísticos SA	Grandola
73	JRG - Hotelaria	Portimão
71	Ifervisa	Aveiro
71	Aldeia da Falésia - Sociedade Hoteleira e Imobiliária	Albufeira
70	Dourunidos - Investimentos Imobiliários	Porto
65	AMCF	Algarve
63	Gextel - Gestão e Exploração Hoteleira - Unipessoal	Albufeira
60	Clube Albufeira-Gestão Imobiliária e Turística	Albufeira
57	PARCIAL HOLIDAYS - MEDIAÇÃO IMOBILIÁRIA UNIPessoal LDA	Algarve
56	Albufeira Natura - Consultoria e Gestão em Turismo	Albufeira
55	Banif - Banco Internacional do Funchal	Portimão
53	Vale do Lobo (Turismo)	Loulé
52	Alvor Ténis Clube - Aldeia Turística	Portimão

51	Isaura de Jesus Batista Gaspar	Portimão
51	STREET2SWEET - Projectos Imobiliários	Lisboa
50	Hoteis Floyde - Industria Hoteleira	Portimão
50	Baleizão S.A.	Lagoa
49	D1 - Actividades Hoteleiras e Turisticas Lda	Lisboa

**Tabela A.3 – Resultados do modelo de regressão linear**

Variável dependente	Rendas (€/m <sup>2</sup> )	logaritmo Rendas (€/m <sup>2</sup> )	Vendas (€/m <sup>2</sup> )	logaritmo Vendas (€/m <sup>2</sup> )
Dummy (Aloj. Local)	5.736***	0.874***	1,173***	0.809***
	(0.294)	(0.0485)	(106.5)	(0.0764)
2014xDummy (Aloj. Local)	0.00555	0.00813	253.4**	0.141**
xPos 2ºTrim 2014	(0.161)	(0.0188)	(125.8)	(0.0551)
2015xDummy (Aloj. Local)	0.423**	0.0401**	449.4***	0.224***
xPos 2ºTrim 2014	(0.168)	(0.0193)	(86.96)	(0.0383)
2016xDummy (Aloj. Local)	1.477***	0.132***	651.2***	0.305***
xPos 2ºTrim 2014	(0.416)	(0.0377)	(137.2)	(0.0605)
2011	4.582***	1.475***	1,021***	6.892***
	(0.207)	(0.0434)	(57.25)	(0.0670)
2012	4.069***	1.395***	880.6***	6.783***
	(0.207)	(0.0434)	(57.64)	(0.0672)
2013	3.764***	1.348***	849.2***	6.740***
	(0.206)	(0.0435)	(56.61)	(0.0670)
2014	3.979***	1.386***	908.3***	6.787***
	(0.203)	(0.0430)	(56.24)	(0.0665)
2015	4.246***	1.426***	932.9***	6.802***
	(0.203)	(0.0431)	(56.53)	(0.0667)
2016	4.547***	1.467***	959.7***	6.825***
	(0.218)	(0.0448)	(58.60)	(0.0677)
1º Trimestre	0.00636	0.00471	-0.806	0.00678
	(0.0359)	(0.00564)	(14.91)	(0.0106)
2º Trimestre	-0.0297	-0.000497	-11.74	-0.00783
	(0.0361)	(0.00565)	(14.18)	(0.00989)

3º Trimestre	-0.0135	0.00108	9.594	0.00753
	(0.0337)	(0.00539)	(15.12)	(0.0101)
Nº de observações	1,585	1,585	1,452	1,452
Efeitos fixos por município/freguesia	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos por ano	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos por trim.	Sim	Sim	Sim	Sim
R <sup>2</sup>	0.994	0.998	0.982	1.000
Desvios padrão em parêntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				
Notas: Estimação por regressão linear dos efeitos pos-2º trimestre de 2014 nos municípios/ freguesias com alto valor de alojamento local (dummy). As freguesias com alto valor de alojamento local são "UF Cedofeita, Sto Ildefonso, Sé, Miragaia, S Nicolau e Vitória", "Sto António", "Sta Maria Maior", "Misericórdia", "Arroios", "Ajuda", "S Vicente"				

**Tabela A.4 – Resultados do modelo de regressão linear**

Variável dependente	Rendas (€/m <sup>2</sup> )	logaritmo Rendas (€/m <sup>2</sup> )	Vendas (€/m <sup>2</sup> )	logaritmo Vendas (€/m <sup>2</sup> )
% Aloj Local	31.23**	6.741**	7,843	5.643
	(13.65)	(2.938)	(10,610)	(12.50)
2014x% Aloj Local	-0.0541	0.00395	293.1*	0.159**
xPos 2ºTrim 2014	(0.267)	(0.0309)	(168.3)	(0.0725)
2015x% Aloj Local	0.621**	0.0575*	849.8***	0.413***
xPos 2ºTrim 2014	(0.292)	(0.0328)	(146.8)	(0.0632)
2016x% Aloj Local	2.647***	0.226***	1,111***	0.478***
xPos 2ºTrim 2014	(0.791)	(0.0705)	(156.3)	(0.0796)
2011	3.923***	1.333***	861.0***	6.775***
	(0.122)	(0.0268)	(171.8)	(0.200)
2012	3.411***	1.253***	721.0***	6.667***
	(0.121)	(0.0268)	(171.4)	(0.200)
2013	3.106***	1.206***	688.6***	6.622***

	(0.119)	(0.0266)	(172.3)	(0.200)
2014	3.322***	1.244***	746.3***	6.669***
	(0.119)	(0.0267)	(172.0)	(0.201)
2015	3.577***	1.283***	739.7***	6.670***
	(0.111)	(0.0257)	(171.9)	(0.200)
2016	3.823***	1.320***	761.1***	6.694***
	(0.148)	(0.0291)	(173.7)	(0.202)
1º Trimestre	0.00569	0.00464	0.444	0.00732
	(0.0362)	(0.00566)	(15.05)	(0.0107)
2º Trimestre	-0.0306	-0.000584	-11.68	-0.00788
	(0.0362)	(0.00565)	(13.91)	(0.00982)
3º Trimestre	-0.0137	0.00107	8.696	0.00705
	(0.0336)	(0.00538)	(15.08)	(0.0102)
Nº de observações	1,585	1,585	1,452	1,452
Efeitos fixos por município/freguesia	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos por ano	Sim	Sim	Sim	Sim
Efeitos fixos por trim.	Sim	Sim	Sim	Sim
R <sup>2</sup>	0.994	0.998	0.982	1.000
Desvios padrão em parêntesis. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1				
Notas: Estimação por regressão linear dos efeitos pos-2º trimestre de 2014 nos municípios/				
freguesias com alto valor de alojamento local (dummy). As freguesias com alto valor de				
alojamento local são "UF Cedofeita, Sto Ildefonso, Sé, Miragaia, S Nicolau e Vitória",				
"Sto António", "Sta Maria Maior", "Misericórdia", "Arroios", "Ajuda", "S Vicente"				