

## Projeto de Lei n.º 36/XVI/1.ª (IL)

**Reduz o custo da construção de habitações através da diminuição Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) relativo à construção, beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis**

Data de admissão: 4 de abril de 2024

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

## ÍNDICE

### I. A INICIATIVA

### II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

### IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

### VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

### VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

## I. A INICIATIVA

---

Segundo os proponentes, Portugal tem experienciado uma escalada dos preços da habitação para os seus residentes, devendo-se tal à acentuada procura pela aquisição de habitação e à redução significativa de fogos concluídos, resultante da diminuição de edifícios licenciados.

Nesse sentido, os subscritores consideram que os principais problemas que têm gerado um aumento dos preços traduzem-se, por um lado, na falta de resposta no tocante à oferta de habitação, condicionada pela burocracia e baixa concorrência no setor e, por outro, numa carga fiscal excessiva sobre a habitação, o que gera um aumento do preço.

Os proponentes defendem que o custo com a habitação, já associado a uma taxa de esforço cada vez menos sustentável, pode continuar a subir, mesmo que os preços da venda acabem por baixar, devido à estagnação salarial em Portugal, à inflação e ao subsequente aumento das taxas de juro.

Face ao exposto, a presente iniciativa propõe uma baixa do imposto sobre o valor acrescentado (IVA) aplicável à construção, beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis, de maneira a incentivar um aumento da construção e da concorrência entre construtores, fazendo a oferta aproximar-se da procura e das necessidades do mercado, mais enquadrando a sua proposta «numa política social de resposta a um problema crónico na habitação em Portugal».

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ **Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais**

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar da Iniciativa Liberal (IL), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição](#)

[da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição), bem como da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)<sup>2</sup> (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

A iniciativa assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, observando o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que esta parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

Encontra-se igualmente acautelado o limite imposto pela “lei-travão”, previsto no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição, uma vez que o artigo 4.º da iniciativa difere a sua entrada em vigor para o Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a de 27 março de 2024, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. No dia 4 de abril, foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 17 de abril.

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, conhecida como [lei formulário](#)<sup>3</sup>, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

---

<sup>1</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>2</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>3</sup> Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

O título da presente iniciativa legislativa - «Reduz o custo da construção de habitações através da diminuição Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) relativo à construção, beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis» - traduz o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário. Em caso de aprovação, o título poderá ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

O presente projeto de lei pretende alterar o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

O n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário estabelece o dever de indicar, nos diplomas legais que alterem outros, o número de ordem da alteração introduzida e a identificação dos diplomas que procederam a alterações anteriores.

Todavia, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente.

Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante, como é o caso do Código do IVA.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 4.º do projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá «com o Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», mostrando-se assim conforme com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

## ▪ Conformidade com as regras de legística formal

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar as regras de legística formal constantes do [Guia de legística para a elaboração de atos normativos](#),<sup>4</sup> por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Relativamente ao título da iniciativa, sugere-se que se pondere a sua alteração de modo a incluir a referência aos diplomas alterados pela iniciativa, uma vez que as regras de legística formal recomendam que o título dos atos normativos que alteram outros identifiquem os diplomas alterados, por questões informativas.

A iniciativa em apreço não nos suscita outras questões pertinentes no âmbito da legística formal, na presente fase do processo legislativo, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

## III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A [Constituição](#)<sup>5</sup>, enquanto parâmetro orientador de todos os domínios jurídicos infraconstitucionais presentes no direito nacional, apresenta, em vários preceitos, as diferentes tarefas fundamentais acometidas ao Estado por forma a garantir os direitos, liberdades e garantias fundamentais que assistem a cada cidadão, entre outros:

- A alínea d) do [artigo 9.º](#) alude à promoção do bem-estar e à qualidade de vida do povo e à igualdade real entre os portugueses, bem como à efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais.

Jorge Miranda assinala que «As *tarefas* mais não são do que fins ou grandes metas a atingir pelo Estado; as *incumbências*, conexas com as funções como atividades típicas (política, legislativa, administrativa, jurisdicional), correspondem a

---

<sup>4</sup> Documento disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

<sup>5</sup> Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultada a 3/05/2024.

especificações das tarefas ao serviço de direitos e interesses a salvaguardar ou a promover<sup>6</sup>». O que significa que as tarefas a serem desenvolvidas pelo Estado podem resultar em prestações negativas, ou seja, o dever de não interferir no exercício dos direitos dos cidadãos, e em prestações positivas, isto é, o imperativo de atuar e garantir a salvaguarda da titularidade e, por conseguinte, do gozo dos direitos, liberdades e garantias fundamentais quando estes são, por alguma forma, restringidos.

«A **referência ao Estado** significa aqui, precipuamente, o Estado – poder central, manifestado, primeiro, através dos órgãos de soberania e, depois, através de outros órgãos e até de pessoas coletivas em que, por razões funcionais, se desdobra<sup>7</sup>».

- O [artigo 65.º](#) positiva um dos direitos sociais que assiste a cada cidadão: o direito fundamental à habitação. Este preceito constitucional enuncia o conjunto de incumbências cometidas ao Estado, cujo propósito é assegurar o acesso ao mesmo, e define as políticas a prosseguir neste âmbito:
  - «Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar» (n.º 1);
  - «Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:

Estimular a construção privada, com subordinação ao interesse geral, e o acesso à habitação própria ou arrendada», e «Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações, tendentes a resolver os respetivos problemas habitacionais e a fomentar a criação de cooperativas de habitação e a autoconstrução» [alíneas c) e d) do n.º 2]; e

«O Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria» (n.º 3).

Rui Medeiros defende que «O legislador constitucional, na formulação do direito à habitação, revela estar consciente de que este direito está em **conexão com outros direitos fundamentais**. A relevância da habitação para a preservação da reserva da

---

<sup>6</sup> In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 140 (itálicos do autor).

<sup>7</sup> *Idem*, pág. 140 (negritos do autor).

intimidade da vida privada e familiar ([artigo 26.º](#)) salta à vista desarmada. Da mesma forma, em especial na sua articulação com a referência às regras de ocupação, uso e transformação dos solos urbanos, o direito à habitação deve ser conjugado com o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado ([artigo 66.º](#)). Enfim, a referência do artigo 65.º a uma habitação destinada à família e que preserve a realidade familiar é coerente com a tutela constitucional da família que se extrai do [artigo 36.º](#) e, na sua dimensão positiva, do [artigo 67.º](#). O direito social à habitação surge, nesta perspetiva, como instrumental do direito à proteção da família e como norma especial por referência ao artigo 67.º ([Ac. n.º 829/96](#)<sup>8</sup> ...). Todavia, tendo o direito de constituir família e de contrair casamento uma dimensão negativa, o direito à habitação compreende igualmente o direito de todos aqueles que vivem sozinhos a dispor, para si, de uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal<sup>9</sup>».

«O artigo 65.º configura, em larga medida, o **direito à habitação, enquanto direito a ter uma morada decente ou condigna, como um direito de natureza social**. Em diversos segmentos do artigo em causa sublinha-se precisamente a “dimensão prestacionista do Estado, a qual pode ser alcançada diretamente, através da atuação do Estado como ‘promotor` de habitação, quer indiretamente, enquanto ‘indutor` de habitação, apoiando a iniciativa quer dos entes públicos autónomos (designadamente as autarquias locais – n.º 4 do artigo 65.º), quer da iniciativa privada [alínea c) do n.º 2], quer da iniciativa cooperativa ou das comunidades locais – em especial a denominada autoconstrução” [alínea d) do n.º 2] ([Ac. n.º 806/93](#) – cfr. ainda [Ac. 829/96](#) e, por último, o importante [Ac. 590/04](#)).

Em conformidade, enquanto direito fundamental de natureza social, o direito à habitação “pressupõe a mediação do legislador ordinário destinada a concretizar o respetivo conteúdo” (Ac. n.º 829/96 – cfr. ainda [Acs. n.ºs 131/92](#), [508/99](#) e [29/00](#))<sup>10</sup>».

---

<sup>8</sup> Acórdãos do Tribunal Constitucional disponíveis em <https://www.tribunalconstitucional.pt>, consultados a 3/05/2024.

<sup>9</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista, Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017, 3 volumes. ISBN 9789725405413 (Volume 1), pág. 958 (negritos do autor).

<sup>10</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 959 (negritos e itálicos do autor).

«Incumbe também ao Estado, por expreso imperativo constitucional, adotar medidas para estimular a construção privada e para incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais, sociais e cooperativas<sup>11</sup>».

- O [n.º 4 do artigo 104.º](#) estatui que, a tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

Sustentam Ana Paula Dourado e Paulo Marques que «O n.º 4 do artigo 104.º faz também referência às finalidades da **tributação do consumo**. Essa tributação deve conjugar objetivos de **eficiência económica** (na parte em que ela “visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico”) com objetivos de **justiça social** (redistributivos): a tributação do consumo “deve [...] onerar os consumos de luxo”. A tributação do consumo do consumo (impostos indiretos) está harmonizada na União Europeia, com base no artigo 113.<sup>012</sup> do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#)<sup>13-14</sup>. O IVA e os Impostos Especiais sobre o Consumo são disso exemplo. Devido à harmonização fiscal Europeia e ao princípio do

---

<sup>11</sup> *Idem*, pág. 960.

<sup>12</sup> «O [Conselho](#), deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial, e após consulta do [Parlamento Europeu](#) e do [Comité Económico e Social](#), adota as disposições relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indiretos, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e para evitar as distorções de concorrência».

<sup>13</sup> Diploma consolidado acessível no sítio da *Internet* da [Eur-Lex](#). Todas as referências legislativas quanto à legislação da União Europeia são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 3/05/2024.

<sup>14</sup> O IVA (impostos sobre o volume de negócios - sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado) constitui um imposto de matriz comunitária, uma vez que foi instituído na então Comunidade Económica Europeia através da [Primeira Diretiva do Conselho, de 11 de Abril de 1967](#), relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios, ou Diretiva 67/227/CEE, e da [Segunda Diretiva do Conselho, de 11 de abril](#), relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios - estrutura e modalidades de aplicação do sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado, ou Diretiva 67/228/CEE, cuja finalidade é a tributação do consumo.

Atualmente, as duas diretivas europeias citadas já não se encontram em vigor, tendo sido revogadas pela [Diretiva n.º 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006](#), relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado.



primado reconhecido pelo [artigo 8.º](#), n.º 4 da CRP, o artigo 104.º, n.º 4, tem de ser interpretado à luz do referido artigo 113.º do TFUE<sup>15</sup>».

«Seja como for, as características do IVA e dos restantes Impostos Especiais sobre o Consumo vigentes no ordenamento português e harmonizados no âmbito do ordenamento da União Europeia satisfazem as condições do artigo 104.º, n.º 4.

Assim, o IVA é um **imposto geral sobre o consumo** tendo substituído o anterior imposto de transações. É um imposto de **base alargada, plurifásico**, por incidir sobre as diferentes fases de produção e de **obrigação única**, por incidir sobre factos tributários instantâneos (ANA PAULA DOURADO, *Direito Fiscal – Lições*, pág. 313 ([Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 2.ª Secção, de 20 de março de 2002, Proc. N.º 026806](#)<sup>16</sup>)). O facto de se tratar de um imposto geral e de base alargada preenche os objetivos de eficiência mencionados no artigo 104.º, n.º 4, da CRP.

Por outro lado, embora o IVA não seja um imposto destinado a onerar os bens de luxo, ele prossegue também **objetivos redistributivos**. Estes são garantidos pela vigência de **três taxas diferentes** do IVA (uma **taxa reduzida** para bens, serviços e importações considerados essenciais; uma **taxa média** para bens alimentares, combustíveis, de energia renovável, e outros fins, não considerados bens essenciais; e uma **taxa normal**, aplicada aos restantes bens, serviços e importações) e por **isenções** de alguns bens de mérito (saúde, educação)<sup>17</sup>».

---

<sup>15</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), págs. 246 e 247 (negritos dos autores).

<sup>16</sup> Disponível na página eletrónica da Bases Jurídico-Documentais em [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt), consultado a 3/05/2024.

<sup>17</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 247 (negritos e itálicos dos autores).

De acordo com os n.ºs 1 e 3 do [artigo 18.º](#)<sup>18</sup> do [Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado \(CIVA\)](#)<sup>19,20</sup>, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, norma que identifica as diferentes taxas do IVA aplicáveis no território nacional, as quais, presentemente, consistem nas seguintes:

Tipologia de taxa	Continente	Região Autónoma dos Açores	Região Autónoma da Madeira
Reduzida (Lista I)	6%	4%	5%
Intermédia (Lista II)	13%	9%	12%
Normal	23%	16%	22%

Quanto ao objeto da iniciativa legislativa em apreço, é proposto, respetivamente, nos seus artigos 2.º e 3.º, o aditamento da verba 2.42 - «As empreitadas de construção de

<sup>18</sup> O n.º 3 deste artigo, na atual redação conferida pelo [artigo 286.º](#) da [Lei n.º 12/2022, de 27 de junho](#) (Lei do Orçamento do Estado para 2022) e, atualmente, em vigor, determina que as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira podem, nos termos previstos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#), fixar taxas diminuídas do IVA aplicáveis às transmissões de bens e prestações de serviços que se considerem efetuadas nas regiões autónomas e às importações cujo desembaraço alfandegário tenha lugar nessas mesmas regiões.

Na [anterior redação](#) do n.º 3 do artigo 18.º do CIVA eram fixadas as diferentes taxas de IVA a aplicar na Região Autónoma dos Açores [alínea a)] e na Região Autónoma da Madeira [alínea b)]. Este teor da norma produziu os seus efeitos jurídicos até 27 de junho de 2022, na medida em que, conforme dispõe o [artigo 338.º](#) da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, o diploma entra em vigor no dia seguinte ao da sua publicação, ou seja, a partir do dia 28 de junho de 2022.

O [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#), que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2021, que pelo seu [artigo 47.º](#) altera o [artigo 7.º](#) do [Decreto Legislativo Regional n.º 2/99/A, de 20 de janeiro](#), o qual estatui que as taxas nacionais do imposto sobre o valor acrescentado são reduzidas em 30%, aplicando-se o arredondamento para a unidade superior ou inferior se da aplicação da percentagem resultar uma parcela fracionária superior ou igual a 0,5 ou inferior a este valor, respetivamente. Além disso, o [Ofício-circulado da Autoridade Tributária e Aduaneira \(AT\) n.º 30237/2021, de 22 de junho](#), intitulado «IVA - Alteração das taxas aplicáveis às operações que se considerem efetuadas na Região Autónoma dos Açores», e o [Ofício-circulado da Autoridade Tributária e Aduaneira \(AT\) n.º 30249/2022, de 27 de junho](#), apresentam as alterações ao Código do IVA e à legislação complementar introduzidas pela Lei do Orçamento do Estado para 2022.

<sup>19</sup> Diploma consolidado acessível no [Portal das Finanças](#), consultado a 3/05/2024.

<sup>20</sup> Como prevê o n.º 1 do [artigo 1.º](#) deste código, encontram-se sujeitas a esta tipologia de imposto: as transmissões de bens e as prestações de serviços efetuadas no território nacional, a título oneroso, por um sujeito passivo agindo como tal; as importações de bens; e as operações intracomunitárias efetuadas no território nacional, conforme a sua definição e regulação no [Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias \(RITI\)](#).

imóveis ou partes autónomas destes afetos à habitação» - e a alteração do teor da verba 2.27 da [Lista I - Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida](#) anexa ao CIVA.

À presente data, a verba 2.27 apresenta o seguinte conteúdo:

«As empreitadas de beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis ou partes autónomas destes afetos à habitação, com exceção dos trabalhos de limpeza, de manutenção dos espaços verdes e das empreitadas sobre bens imóveis que abrangem a totalidade ou uma parte dos elementos constitutivos de piscinas, saunas, campos de ténis, golfe ou minigolfe ou instalações similares.

A taxa reduzida não abrange os materiais incorporados, salvo se o respetivo valor não exceder 20% do valor global da prestação de serviços».

Importa referir outros diplomas interligados com a matéria abordada na presente iniciativa legislativa:

- A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#)<sup>21</sup>, que aprova a Lei de bases da habitação;
- A [Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro](#), que aprova medidas no âmbito da habitação, procedendo a diversas alterações legislativas;
- O [artigo 235.º](#) da [Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro](#), que aprova o Orçamento do Estado para 2024, institui um regime especial de redução das retenções na fonte para os titulares de contrato de arrendamento ou subarrendamento de primeira habitação, devidamente registado junto da AT, ou de contrato de mútuo para compra, obras ou construção de habitação própria e permanente, que auferem uma remuneração mensal que não ultrapasse o montante de 2 700 €;
- A [Lei n.º 2/2024, de 5 de janeiro](#), que aprova o Programa Nacional de Habitação (PNH) 2022-2026, o qual concretiza os objetivos, prioridades, programas e medidas da política nacional de habitação;
- O [Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho](#), que cria o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;

---

<sup>21</sup> Diploma retirado do sítio da *Internet* do [Diário da República Eletrónico](#). Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultado a 3/05/2024.

- A [Portaria n.º 230/2018, de 17 de agosto](#), que regulamenta o Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de junho, que estabelece o 1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação;
- A [Portaria n.º 29/2021, de 9 de fevereiro](#), que procede à criação do Conselho Nacional de Habitação, enquanto órgão de consulta do Governo no domínio da política nacional de habitação;
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho](#), que aprova a Estratégia Nacional para a Habitação (ENH) para o período de 2015-2031; e
- A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio](#), que aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação.

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

---

### ▪ Âmbito da União Europeia

No âmbito do artigo 113.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE), a União Europeia (UE) deve adotar disposições relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indiretos, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e para evitar as distorções de concorrência.

Relativamente ao Imposto sobre Valor Acrescentado (IVA), a base do sistema comum europeu atualmente em vigor é a [Diretiva 2006/112/CE](#)<sup>22</sup> que implementa um sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e atos conexos (Diretiva IVA). Uma vez que o IVA é um imposto harmonizado a nível da UE, os Estados-Membros não podem, por si só, estabelecer regras diferentes e, por conseguinte, qualquer iniciativa relativa à modernização do IVA exige uma proposta da Comissão para alterar a Diretiva IVA e atos conexos.

---

<sup>22</sup> Foram efetuadas diversas alterações à Diretiva 2006/112/CE, nomeadamente certas alterações devido à pandemia de COVID-19 - Diretiva (UE) [2020/284](#), Diretiva de alteração (UE) [2020/285](#), Decisão (UE) [2020/1109](#), Diretiva (UE) [2020/1756](#), Diretiva (UE) [2020/2020](#) e a Diretiva (UE) [2021/1159](#).

O atual sistema de IVA estabelece que a [taxa de IVA](#) normal a aplicar por todos os Estados-Membros aos bens e serviços não pode ser inferior a 15%, podendo os Estados-Membros, no entanto, aplicar uma ou duas taxas reduzidas, não inferiores a 5%, a bens ou serviços específicos enumerados no [Anexo III da Diretiva](#).

Esta Diretiva prevê, igualmente, a possibilidade de aplicar [isenções do IVA](#) a determinados atos, como cuidados médicos, serviços sociais ou serviços financeiros e de seguros, mas sem direito à dedução. No entanto, existem também isenções com o direito de deduzir como as entregas de bens entre os Estados-Membros ou exportações de bens para um país não pertencente à UE, sendo estas isenções, na sua maioria, obrigatórias para os Estados-Membros.

Importa destacar que para garantir a aplicação uniforme da Diretiva do IVA, o [Regulamento de Execução \(UE\) n.º282/2011](#) estabeleceu medidas de aplicação deste sistema comum do IVA, de modo a assegurar a sua implementação mais consentânea com o objetivo do mercado interno, nomeadamente, no que respeita aos sujeitos passivos, às entregas de bens e prestações de serviços e ao lugar das operações tributáveis.

No âmbito da reforma proposta pela Comissão Europeia no [plano de ação sobre o IVA de 2016](#), a [Diretiva \(UE\) 2022/542](#) alterou a Diretiva 2006/112/CE, atualizando a lista de bens e serviços a que se podem aplicar taxas de IVA reduzidas ([Anexo III](#)), prevendo no ponto «10) Entrega e construção de habitações ao abrigo de políticas sociais, tal como definido pelos Estados-Membros; renovação e modificação, incluindo demolição e reconstrução, e reparação de habitações e residências particulares; arrendamento de imóveis para habitação;» e no ponto 10-A «Construção e renovação de edifícios públicos e de outros utilizados para atividades de interesse público;».

## ▪ **Âmbito internacional**

### **Países analisados**

A presente pesquisa, elaborada com base na informação constante da Base de Dados "[Taxes in Europe Database v4](#)", apresenta a taxa de IVA repercutida nas seguintes tipologias de fornecimento e construção de habitação:

- Como parte de uma política social de habitação, conforme definido pelos Estados-Membros;
- Renovação e alteração, incluindo demolição, reconstrução e reparação de habitação e residências particulares; e
- Locação de imóveis para uso residencial (anteriormente restrito a provimento, construção, renovação e alteração de habitação, enquadrada no âmbito de política social habitacional).

Assim, apresenta-se o enquadramento internacional referente aos seguintes países: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Chéquia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Roménia e Suécia.

A taxas de IVA incidente sobre o serviço construção habitacional são as seguintes:

País	Taxa de IVA incidente sobre construção
Alemanha	19.00%
Áustria	20.00% <sup>24</sup>
Bélgica	6.00% <sup>25</sup>
Bulgária	20.00%
Chipre	0.00% <sup>26</sup>
Chéquia	12.00% <sup>27</sup>
Croácia	25.00%
Dinamarca	25.00%
Eslováquia	5.00% <sup>28</sup>
Eslovénia	9.50% <sup>29</sup>
Espanha	21.00% <sup>30</sup>
Estónia	22.00%

<sup>23</sup> Retirado do portal [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), na categoria *HOUSING\_PROVISION – Supply and construction, of housing, as part of a social policy, as defined by the Member States; renovation and alteration, including demolition and reconstruction, and repairing of housing and private dwellings; letting of immovable property for residential use (Formerly restricted to: Provision, construction, renovation and alteration of housing, as part of a social policy)*, com a referência da data de reporte do Estado-Membro. Consultas efetuadas a 02.05.2024.

<sup>24</sup> Aplicação de taxa reduzida (19%) em regiões específicas, nos termos dos artigos 104.º, 105 e 120.º da [Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006](#).

<sup>25</sup> Aplicação de taxa reduzida (6%) no âmbito das categorias X e XI da Tabela B do Royal Decree n.º 20, de 20 de julho de 1970.

<sup>26</sup> Construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>27</sup> Construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>28</sup> No âmbito da construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>29</sup> Construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>30</sup> Aplicação de taxa reduzida (7%) em regiões específicas (Ilhas Canárias).

<b>Finlândia</b>	24.00%
<b>França</b>	20.00% <sup>31</sup>
<b>Grécia</b>	24.00% <sup>32</sup>
<b>Hungria</b>	5.00% <sup>33</sup>
<b>Irlanda</b>	13.50% <sup>34</sup>
<b>Itália</b>	10.00% <sup>35</sup>
<b>Letónia</b>	21.00%
<b>Lituânia</b>	21.00%
<b>Luxemburgo</b>	17.00%
<b>Malta</b>	18.00%
<b>Países Baixos</b>	8.00% <sup>36</sup>
<b>Polónia</b>	23.00%
<b>Roménia</b>	9.00% <sup>37</sup>
<b>Suécia</b>	25.00%

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente à Irlanda.

## IRLANDA

O quadro legal em matéria de IVA encontra-se definido nos termos do [Value-added Tax Consolidation Act 2010](#)<sup>38</sup>, onde se relevam as taxas de IVA atualmente em vigor ([article 46](#)), cuja [informação](#)<sup>39</sup> se encontra sistematizada no portal da [Revenue \(Irish Tax and Customs\)](#)<sup>40</sup>.

No que concerne a serviços na área da construção, destacam-se as seguintes possibilidades de incidência de IVA:

<sup>31</sup> Aplicação de taxas reduzidas (0,9%, 1,05%, 5,5%, 8,5% 10% e 13%) em regiões específicas, nos termos dos artigos 104.º, 105 e 120.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006.

<sup>32</sup> Aplicação de taxa reduzida (17%) em regiões específicas, nos termos dos artigos 104.º, 105 e 120.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006.

<sup>33</sup> Construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>34</sup> Construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>35</sup> Construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>36</sup> Construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>37</sup> Construção de habitação enquanto parte de política social, conforme acordo dos Estados-Membros.

<sup>38</sup> Diplomas consolidados retirado do portal oficial [irishstatutebook.ie](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes à Irlanda são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 02.05.2024.

<sup>39</sup> Retirado do sítio da Internet [revenue.ie](#). Consultas efetuadas a 02.05.2024.

<sup>40</sup> Retirado do sítio da Internet [revenue.ie](#). Consultas efetuadas a 02.05.2024.

- [Serviços de construção \(habitações particulares e imóveis não residenciais\)](#)<sup>41</sup>, sob os quais incide a taxa reduzida (13,5%); e
- [Serviços e materiais de construção](#)<sup>42</sup>, sob os quais incide a taxa normal (23%).

Adicionalmente, cumpre ainda relevar que, no âmbito do [Home Renovation Incentive \(HRI\)](#)<sup>43</sup>, pode verificar-se a aplicação da taxa reduzida de IVA de 13,5% em diversas [tipologias de serviços](#)<sup>44</sup> de requalificações de imóveis.

Todo o enquadramento aplicável ao IVA incidente sobre a construção encontra-se disponível [aqui](#)<sup>45</sup>.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados do processo legislativo e da Atividade Parlamentar (AP), não se identificaram outras iniciativas ou petições pendentes sobre a matéria objeto do presente projeto de lei.

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), foram identificadas as seguintes iniciativas, de matéria conexas com a da presente iniciativa:

- [Projeto de Lei n.º 607/XV/1.ª \(CH\)](#) – Altera o Código do IVA para que o valor global das obras de reabilitação e afins realizadas em imóveis destinados a habitação beneficiem da taxa reduzida de IVA de 6%, rejeitado no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do GP PS e GP BE, a abstenção do GP PSD, GP IL, GP PCP e DURP L e os votos a favor do GP CH e PAN;
- [Projeto de Lei n.º 635/XV/1.ª \(PSD\)](#) – Medidas fiscais para uma intervenção social para resolver a grave crise no acesso à habitação própria, o aumento dos

---

<sup>41</sup> Retirado do sítio da Internet *revenue.ie*. Consultas efetuadas a 02.05.2024.

<sup>42</sup> Retirado do sítio da Internet *revenue.ie*. Consultas efetuadas a 02.05.2024.

<sup>43</sup> Retirado do sítio da Internet *revenue.ie*. Consultas efetuadas a 02.05.2024.

<sup>44</sup> Retirado do sítio da Internet *revenue.ie*. Consultas efetuadas a 02.05.2024.

<sup>45</sup> Retirado do sítio da Internet *revenue.ie*. Consultas efetuadas a 02.05.2024.



encargos gerados com a subida dos juros no crédito à habitação e a promoção de medidas que incentivem uma melhor afetação dos prédios devolutos e o fortalecimento da confiança entre as partes nos contratos de arrendamento, retirada;

- [Projeto de Lei n.º 654/XV/1.ª \(PSD\)](#) – Medidas fiscais para uma intervenção social para resolver a grave crise no acesso à habitação própria, o aumento dos encargos gerados com a subida dos juros no crédito à habitação e a promoção de medidas que incentivem uma melhor afetação dos prédios devolutos e o fortalecimento da confiança entre as partes nos contratos de arrendamento, caducada;
- [Projeto de Lei n.º 657/XV/1.ª \(IL\)](#) – Reduz o custo da construção de habitações através da diminuição Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) relativo à construção, beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis, rejeitado no âmbito da votação na generalidade, com os votos contra do GP PS, GP PCP, GP BE e DURP L, a abstenção do GP PSD e DURP PAN e os votos a favor do GP CH e GP IL;
- [Proposta de Lei n.º 66/XV/1.ª \(ALRAM\)](#) – Certificação de imóveis de habitações económicas ou de habitações de custos controlados - Procede à alteração do Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro e da Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro, caducada;

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

- **Consultas facultativas**

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

## VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

---

CAMPOS, Diogo Duarte – Pagar a conta da reabilitação urbana. In **Pagar a conta da cidade**. Coimbra : Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2013. ISBN 978-989-98257-2-7. P. 73-100. Cota: 28.46 – 178/2015

Resumo: Este estudo divide-se em duas partes: por um lado, a análise dos benefícios fiscais aplicáveis à reabilitação urbana que se encontram fora do Estatuto dos Benefícios Fiscais e, por outro lado, os benefícios que se encontram dentro do referido Estatuto. Refere-se concretamente às disposições constantes do Código do IVA (CIVA), que estabelece, no seu anexo I, um conjunto de empreitadas às quais se aplica a taxa reduzida de 6%. Os pressupostos de aplicação da taxa reduzida dependem da conjugação de vários fatores, nomeadamente: natureza do dono da obra, natureza da empreitada e localização dos trabalhos.

FIRMINO, Eduardo – Políticas públicas de incentivo à reabilitação urbana : a fiscalidade. **Ciência e Técnica Fiscal**. Lisboa. ISSN0870-340X. N.º 436 (jul./dez. 2016), p. 179-211. Cota: RP-160

Resumo: O artigo referenciado incide sobre as políticas públicas de reabilitação urbana, dando especial ênfase aos benefícios fiscais, enquanto instrumentos adicionais de estímulo ao investimento em operações de reabilitação urbana e de incentivo aos particulares para a realização dessas obras.

Merecem particular destaque os benefícios fiscais no âmbito dos impostos municipais sobre o património: Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) e Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT). Para além destes, são ainda abordados os benefícios fiscais em sede do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS). São referidos os benefícios relativos ao IVA com a redução de taxas aplicáveis em obras de requalificação e reabilitação em áreas de reabilitação urbana (p. 197-198).

OLIVEIRA, Fernanda Paula ; LOPES, Dulce – Reabilitação urbana em ARUs sem ORUs : que conceito de reabilitação e que benefícios fiscais em matéria de IVA? **Questões Atuais de Direito Local**. Braga. ISSN 2183-1300. N.º 13 (jan./mar. 2017), p. 25-46. Cota: RP-173

Resumo: Trata-se de analisar a concessão de benefícios fiscais em sede de IVA a obras de reabilitação urbana. «O CIVA estabelece, no seu anexo I, um conjunto de empreitadas a que será aplicável a taxa reduzida de 6% e não a taxa normal de 23%». São referidos os casos de empreitadas em que se aplica a taxa reduzida de IVA (p. 41 e 42), verificando-se que «os pressupostos de aplicação da taxa reduzida de IVA dependerão da conjugação de vários fatores – a natureza do dono de obra, a natureza da empreitada e a localização dos trabalhos». Procedeu-se, ainda, à sistematização das situações em que se aplica a taxa reduzida.

PALMINHA, Alexandra Patrício – **Benefícios fiscais no contexto da reabilitação urbana** [Em linha]. Lisboa : [s.n.], 2019. [Consult. 23 abr. 2024]. Disponível em WWW:<URL:<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142555&img=30623&save=true>>

Resumo: A presente tese de mestrado, submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa, para obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, tem como objetivo o estudo dos benefícios fiscais no contexto da reabilitação urbana, tendo em vista «a necessidade de aprofundar o conhecimento ao nível dos vários benefícios e incentivos que a fiscalidade apresenta, quer ao nível dos impostos sobre o património, sobre o rendimento e sobre o consumo e, ainda, analisar questões jurisprudenciais» relevantes e representativas da realidade em análise.

A autora procede ao enquadramento histórico e legal da reabilitação urbana em Portugal e seus objetivos, bem como à análise do regime jurídico da reabilitação urbana e do arrendamento urbano.

O ponto 4 incide sobre a tributação suscetível de afetar a reabilitação urbana, a saber: impostos sobre o património, o rendimento e o consumo, nomeadamente o IVA que tem um grande impacto no custo da reabilitação urbana. O benefício fiscal ao nível do IVA (aplicação da taxa reduzida de 6%) é referido e analisado, colocando-se em evidência

as situações que se encontram ao abrigo desse benefício e que relevam para o objeto deste estudo.

PEREIRA, Sofia Leal – **Benefícios fiscais em sede de reabilitação urbana** [Em linha]. Porto : [s.n.], 2022. [Consult. 23 abr. 2024]. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142553&img=30621&save=true>>

Resumo: A questão dos benefícios fiscais em sede de reabilitação urbana influencia de forma positiva «não só a arquitetura das cidades, como também a sua economia e até o país.»

À análise da questão da reabilitação urbana e suas vantagens sucedem a definição dos benefícios fiscais relativamente à reabilitação urbana, dissecando-se cada um deles (designadamente a aplicação do IVA), as situações em que cada um deles incide e a quem podem ser aplicados, e os requisitos a preencher para que se possam aplicar.

RODRIGUES, Sofia Marisa Figueiredo – **Benefícios fiscais à reabilitação urbana** [Em linha] : **a taxa reduzida do IVA**. Coimbra : [ed. do autor], 2024. [Consult. 23 abr. 2024]. Disponível em WWW:<URL: [https://estudogeral.uc.pt/retrieve/272869/Disserta%c3%a7%c3%a3o\\_%20Sofia%20Rodrigues.pdf](https://estudogeral.uc.pt/retrieve/272869/Disserta%c3%a7%c3%a3o_%20Sofia%20Rodrigues.pdf)>.

Resumo: Nesta dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º Ciclo de Estudos em Ciências Jurídico-Forenses, a mestranda apresenta-nos uma visão panorâmica sobre os principais benefícios fiscais à reabilitação urbana existentes, incidindo o seu estudo de forma mais aprofundada sobre a aplicação da taxa reduzida do IVA, nos termos da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do IVA.

Segundo a autora «para inverter a crescente degradação das cidades portuguesas observada ao longo dos anos, foram criados benefícios fiscais especificamente direcionados para promover a reabilitação urbana, com o intuito de tornar a opção de reabilitar mais competitiva e apelativa, face a outras opções imobiliárias».

O seu trabalho insidioso, precisamente, sobre a configuração jurídica deste benefício fiscal, as condições e requisitos de acessibilidade, a evolução ao longo do tempo, bem como na identificação das principais questões e problemáticas associadas, recorrendo à análise de legislação aplicável, de informações vinculativas emitidas pela Autoridade Tributária e decisões do Tribunal Arbitral.

Ao longo do seu trabalho observa «que o benefício fiscal em sede de IVA suscita muita discussão, dúvidas e diferenças de entendimento, maioritariamente decorrentes das diferenças de interpretação de conceitos, bem como do facto da Autoridade Tributária introduzir requisitos adicionais de prova.»

E conclui «que ao abrigo da anterior redação da verba 2.23, ou seja, até à entrada em vigor da Lei n.º 56/2023, de 6 de outubro, não existia um consenso quanto aos requisitos necessários para a aplicação da taxa reduzida do IVA, verificando-se avanços e aparentes recuos quer nos entendimentos da Autoridade Tributária, quer nas decisões arbitrais do Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD), o que necessariamente contribuiu para a complexidade e instabilidade deste regime, fomentando um ambiente de incerteza e insegurança junto dos potenciais beneficiários. [...], com a nova redação da verba 2.23, introduzida pela referida Lei n.º 56/2023, o benefício fiscal passa a incidir sobre empreitadas de reabilitação de edifícios em vez de empreitadas de reabilitação urbana, como na redação anterior, o que se, por um lado, veio aparentemente ultrapassar algumas das principais questões de litigância até então suscitadas, por outro lado, veio restringir o acesso ao benefício fiscal em sede de IVA, o que, per si, tem motivado muitas críticas.»