Nota Técnica

Proposta de Lei n.º 108/XIII/3.ª (ALRAM)

Procede à alteração do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-b/84, de 26 de dezembro.

Data de admissão: 26 de janeiro de 2018

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

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: José Manuel Pinto (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN), Helena Medeiros (BIB) e Vasco Cipriano (DAC).

Data: 6 de fevereiro de 2018.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A proposta de lei (PPL) em questão, apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira (ALRAM), visa alterar o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, alargando o regime de taxa reduzida de IVA, prevista para empreitadas de reabilitação contratadas diretamente com o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, aos organismos da Regiões Autónomas que tutelam a área da habitação, tendo em conta a similitude de objetivos prosseguidos.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira apresentou à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 108/XIII/3.ª, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 167.º e na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º da Constituição, e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (Regimento). Cumpre igualmente o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º da Lei n.º 13/91,de 5 de junho, alterada pelas Leis n.ºs 130/99, de 21 de agosto e 12/2000, de 21 de junho (Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira).

Toma a forma de proposta de lei, nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, e é subscrita pela Presidente da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em observância do n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma, mencionando que foi aprovada na sessão plenária daquela Assembleia a 7 de dezembro de 2017.

A proposta de lei respeita os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, na medida em que não parece infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem jurídica. Contudo, a redução do IVA para 5% nas empreitadas de reabilitação de imóveis para os organismos da Região Autónoma da Madeira com tutela em matéria de habitação, pode traduzir-se numa diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento, o que constitui um impedimento à apresentação de iniciativas, consagrado no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento e no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição (princípio conhecido por "lei-travão"). No entanto, este limite parece encontrar-se salvaguardado nesta iniciativa, uma vez que os proponentes estabelecem, no artigo 3.º, que:" a *lei produz efeitos no dia 1 de janeiro de 2019*".

Na observância dos requisitos formais consagrados no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, a proposta de lei encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto

principal e é precedida de uma breve exposição de motivos. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes das alíneas *a*), *b*) e *c*) do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

O n.º 3 do artigo 124.º do Regimento dispõe ainda, que "*As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado*." Todavia, a presente proposta de lei não vem acompanhada de quaisquer documentos, estudos ou pareceres que a tenham fundamentado.

A proposta de lei deu entrada em 25 de janeiro do corrente ano, foi admitida e anunciada na sessão plenária de 26 de janeiro e baixou nessa mesma data, na generalidade, à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª), com conexão à 11.ª Comissão. Em 31 de janeiro do corrente ano, foi nomeado relator do parecer o Deputado João Pinho de Almeida (CDS-PP).

Cumpre ainda assinalar que, nos termos do disposto no artigo 170.º do Regimento, nas reuniões da comissão parlamentar em que sejam discutidas propostas legislativas das regiões autónomas podem participar representantes da Assembleia Legislativa da região autónoma proponente.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, doravante designada por "lei formulário", contém um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação das iniciativas e que importa ter presentes no decurso da discussão da iniciativa em especialidade em Comissão, e, em especial, no momento da redação final.

A presente iniciativa, que "*Procede à alteração do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto- Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro* ", tem um título que traduz o seu objeto, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário.

De facto, pretende alterar as verbas 2.24 da Lista I anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (Código do IVA), aprovado pelo Decreto – Lei n.º 394-B/94, de 26 de dezembro, no sentido de aplicar às empreitadas de reabilitação de imóveis ao abrigo de programas apoiados financeiramente ou promovidos por entidades públicas regionais a taxa de IVA reduzida de 5%. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, "O*s diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas".*

Consultada a base Digesto (Diário da República Eletrónico), verifica-se que o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), à semelhança de outros diplomas de âmbito fiscal, sofreu, até ao momento, inúmeras

alterações, designadamente em sede de Orçamento do Estado, pelo que razões de certeza jurídica desaconselhariam uma referência no título ao número de ordem da presente alteração.

Parece-nos, todavia, e apesar de tal não ter sido efetuado na última alteração ao Código do IVA promovida pela Assembleia da República fora do processo orçamental – Lei n.º 36/2016, de 21 de novembro -, que a estatuição legal deverá ser cumprida, pelo que essa indicação deverá ser efetuada no articulado do diploma, caso este seja aprovado.

Sugere-se, também, a seguinte alteração ao título:

"Estende a redução do IVA nas empreitadas de reabilitação de imóveis aos organismos públicos com tutela em matéria de habitação da Região Autónoma da Madeira, alterando o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro"

Em conformidade com o previsto no artigo 6.º da lei formulário, deve ainda proceder-se à republicação integral dos diplomas que revistam a forma de lei sempre que existam mais de três alterações ao ato legislativo em vigor - salvo se se tratar de Códigos - ou, se somem alterações que abranjam mais de 20% do articulado ao ato legislativo, atenta a versão originária ou a última versão republicada. Neste caso, estando em causa a alteração de um Código, a necessidade de republicação não se coloca.

A entrada em vigor, em caso de aprovação *"no primeiro dia do ano civil seguinte ao da sua publicação" (artigo 3.º),* está em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos "*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*".

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos suscita outras questões face à lei formulário.

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A iniciativa legislativa visa alterar um aspeto muito pontual do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado[1], relacionado com a verba 2.24 da Lista I ("Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida") anexa a esse Código.

[1] Versão consolidada retirada do Portal das Finanças localizado em www.portaldasfinancas.gov.pt. Esta consolidação tem por base o Decreto-Lei n.º 102/2008, de 20 de junho ("No uso da autorização legislativa concedida pelo artigo 91.º da Lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro, altera e republica o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de Dezembro, e o Regime do IVA nas Transacções Intracomunitárias, aprovado pelo

Tem ainda conexão com a matéria o regime jurídico constante do Decreto-Lei n.º 175/2012, de 2 de agosto, que aprova a orgânica do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, I. P. (IHRU,I.P.), alterado pelo Decreto-Lei n.º 102/2015, de 5 de junho. O n.º 2 do artigo 3.º deste diploma especifica as atribuições do IHRU, designadamente as de "gerir programas específicos que lhe sejam cometidos, nomeadamente nos domínios do apoio à habitação, ao arrendamento urbano, à gestão habitacional e à reabilitação urbana" (alínea h)), "coordenar e preparar as medidas de política financeira do setor e contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, bem como de programas de apoio à reabilitação urbana, através da concessão de comparticipações, empréstimos e bonificação de juros" (alínea i)), e "acompanhar a execução dos projetos habitacionais e de reabilitação urbana por ele financiados ou subsidiados e proceder à certificação legal de projetos e habitações de interesse social, designadamente promovidas em regime de custos controlados" (alínea p)).

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 150/2017, de 6 de dezembro[2], também relacionado com o assunto, estabelece o regime especial de afetação de imóveis do domínio privado da administração direta e indireta do Estado ao Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia específica

OLIVEIRA, Fernanda Paula – 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. Nº 13 (Jan-Mar 2017), p. 25-46. Cota: RP-173.

Resumo: A autora analisa o conceito de reabilitação urbana subjacente ao regime jurídico aprovado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 134/2014, de 9 de setembro), fazendo a sua articulação com os benefícios fiscais dirigidos à reabilitação urbana. A autora organiza o seu documento nos seguintes vetores: 1. Enquadramento jurídico; 2. Delimitação das intervenções de reabilitação urbana no âmbito do regime de reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana; 3. Consequências do faseamento do regime de reabilitação urbana do ponto de vista dos benefícios fiscais – o caso do IVA. Neste último ponto a autora vai analisar os pressupostos de aplicação da taxa reduzida do IVA no âmbito das empreitadas onde se incluem as empreitadas de reabilitação contratadas pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU).

Decreto-Lei n.º 290/92, de 28 de Dezembro"). Em face dela, estamos em crer que a modificação sugerida na proposta de lei está fundada numa redação desatualizada da disposição em questão.

[2] Texto consolidado retirado do Diário da República Eletrónico (DRE).

CAMPOS, Diogo Duarte – Reabilitação urbana: a escolha da entidade gestora e benefícios fiscais. In **Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Aníbal de Almeida**. Coimbra: Coimbra Editora, 2012. ISBN 978-972-32-2066-7. P. 317-340. Cota: 12.06 – 98/2013.

Resumo: O autor vai analisar o tema da reabilitação urbana na perspetiva da escolha da entidade gestora e benefícios fiscais, focando-se em apenas duas questões: a questão relativa ao modo de designação da entidade gestora e a questão aos benefícios fiscais especificamente previstos para a reabilitação urbana (isenções em sede de IMI, IMT e IVA). No capítulo dedicado aos benefícios fiscais, vai abordar os benefícios previstos fora do Estatuto dos Benefícios Fiscais (analisando aqui o Anexo I ao CIVA) e aqueles que se enquadram dentro deste Estatuto.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), à data não se encontrou qualquer iniciativa legislativa ou petição pendente sobre matéria idêntica.

V. Consultas e contributos

O Presidente da Assembleia da República promoveu, em 28 de janeiro de 2018, a audição dos órgãos de governo próprios da região autónoma dos Açores e do Governo da RAM, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Todos os pareceres e contributos remetidos à Assembleia da República serão publicitados na página internet da iniciativa.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em caso de aprovação, as alterações propostas parecem importar uma diminuição de receitas do Estado; aliás, a nota justificativa anexa à iniciativa refere que esta, uma vez aprovada, tem impacto financeiro. Contudo, esse impacto está salvaguardado, no presente ano económico, dado que se prevê, no artigo 3.º, que o diploma a aprovar só entra em vigor no primeiro dia do ano civil seguinte ao da sua publicação presente iniciativa. Assegura-se assim o respeito pelo princípio previsto no n.º 3 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, conhecido por “lei-travão”.