

Proposta de Lei n.º 66/XV/1.ª (ALRAM)

Título: 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

Data de admissão: 15 de março de 2023

Comissão de Orçamento e Finanças (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

Elaborada por: Filipa Paixão e Belchior Lourenço (DILP), Ricardo Saúde Fernandes (DILP), João Carlos Sanches e Helena Medeiros (BIB), Gonçalo Sousa Pereira e Joana Coutinho (DAC)

Data: 05.04.2023

I. A INICIATIVA

O proponente defende que são necessárias medidas fiscais e parafiscais, para que a Região Autónoma da Madeira possa prosseguir os objetivos contidos na Estratégia Regional de Habitação 2030 (ERH 2030), refletida nos investimentos da Região do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), na Dimensão de Resiliência, componente da Habitação (C2), e, bem assim, para que seja atingida a sustentabilidade energética dos edifícios.

Salienta que, a nível da melhoria do desempenho energético dos edifícios, a lei permite que o Governo adote medidas e incentivos destinados a proporcionar o acesso a mecanismos financeiros com vista a apoiar a renovação de edifícios.

Mais refere que, no contexto atual de escassez de imóveis e aumento de preços de compra e de arrendamento, a Estratégia Regional e investimentos da componente da Habitação (C2), assenta na criação de novas habitações sociais e reabilitação de habitações próprias.

Assim, e com vista a responder às necessidades de habitação, propõe a alteração da verba 2.18 constante da [lista I](#), anexa ao Código do Imposto sobre o Valor ([Código do IVA](#)¹) por forma a incluir «a competência de certificação do IHM, EPERAM e da sua congénere açoriana às empreitadas de construção de imóveis de habitações económicas ou de habitações de custos controlados, independentemente do promotor». Adicionalmente e no mesmo sentido, propõe alterar a [Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro](#).

¹ Texto consolidado retirado do sítio da Internet da Administração Tributária e Aduaneira. Todas as referências legislativas relativas ao Código do IVA são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 24/03/2023.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

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

A iniciativa em apreço é apresentada pela Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea f) do n.º 1 do artigo 227.º e no n.º 1 do artigo 232.º da [Constituição da República Portuguesa](#)² (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#)³ (Regimento), bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º do [Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira](#)⁴.

Assume a forma de proposta de lei⁵, em conformidade com o previsto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, e é assinada pelo Presidente da mesma, em observância do n.º 3 do artigo 123.º do mesmo diploma.

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, mostrando-se, assim, conforme com o disposto no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. De igual modo, observa os requisitos formais relativos às propostas de lei, constantes do n.º 2 do artigo 124.º do Regimento.

O artigo 124.º do Regimento dispõe ainda, no seu n.º 3, que «As propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado». A Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, no âmbito da proposta de lei em análise, não enviou à Assembleia da República qualquer estudo, documento, parecer ou contributo.

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

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

³ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* DRE.

⁵ Aprovada em Sessão Plenária da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira, em 26 de janeiro de 2023.

Não obstante, assinala-se que a iniciativa prevê, no seu artigo 3.º, a alteração à [Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro](#), na redação dada pela Portaria n.º 281/2021, de 3 de dezembro, sem que se tenha procedido à revogação da respetiva norma habilitante (artigo 3.º da [Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro](#)).

Pese embora esta alteração pareça ter como propósito conformar, apenas, a referida portaria à alteração, que a mesma iniciativa visa fazer ao Código do IVA, chama-se a atenção para o facto de existir alguma controvérsia doutrinal sobre a discricionariedade do legislador parlamentar quanto a alterar ou revogar uma portaria.

De acordo com o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 214/2011](#)⁶, a não revogação da norma habilitante poderá «constituir uma apropriação indevida da esfera de atuação do poder administrativo» e pode consubstanciar uma «inconstitucionalidade material por violação do princípio da separação de poderes».

Citando ainda o [Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 24/98](#)⁷, “também para quem entenda que, podendo haver, em determinadas situações, reservas específicas de regulamentação detidas pelo Governo, mas que, porém, ainda nelas não é totalmente vedada uma atuação legislativa por parte da Assembleia da República, contanto que o Parlamento, ao efetuá-la, revogue, derogue ou abrogue, direta ou implicitamente, a competência de regulamentação que, nessas situações, se encontrava deferida ao Governo [...]”.

Caso a proposta de lei seja aprovada na generalidade, nos termos do n.º 1 do artigo 170.º do Regimento, representantes da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira podem participar nas reuniões da comissão parlamentar em que se proceda à respetiva discussão na especialidade.

A iniciativa foi aprovada na Sessão Plenária da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira de 2 de março de 2023 e deu entrada na Assembleia da República em 13 de março, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida em 15 de março, data em que baixou na generalidade à Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.ª), com conexão com a Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia

⁶ Hiperligação para o sítio da *Internet* do Tribunal Constitucional.

⁷ Hiperligação para o sítio da *Internet* do Tribunal Constitucional.

da República. Em 27 de março, a iniciativa foi redistribuída para a Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a), com conexão com a Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação (6.^a).

- **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](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa - «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» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, o título possa ser ainda objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, «os 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». A iniciativa em apreço altera o Código do IVA, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro e a Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro.

Há que ter em consideração que 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 para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não acrescentar o elenco dos diplomas que procederam a alterações ou o número de ordem da alteração, quando a iniciativa incida sobre códigos (como é o caso, em concreto, do Código do IVA), leis ou regimes gerais,

regimes jurídicos ou atos legislativos de estrutura semelhante, tendo sido esta, aliás, a opção seguida pelos autores no projeto de lei em apreço.

Quanto à Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro, nota-se que a mesma foi já objeto de alteração e republicação pela Portaria n.º 281/2021, de 3 de dezembro, pelo que, sendo a presente iniciativa aprovada, constituirá a sua segunda alteração. Assim, sugere-se que, relativamente à Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro, passe igualmente a constar do artigo 1.º da iniciativa o correspondente número de ordem da alteração.

Em caso de aprovação, a presente iniciativa toma 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, dispõe o artigo 4.º da iniciativa que a sua entrada em vigor ocorrerá no dia seguinte ao da sua publicação, 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 suscita outras questões em face da lei formulário ou de legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Constituição consagra, no [artigo 65.º](#), o direito à habitação, determinando que «todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar» (n.º 1). Nos termos do n.º 2 da norma, de forma a garantir o direito à habitação, cabe ao Estado, entre outros, «promover, em colaboração com as regiões autónomas e com as autarquias locais, a construção de habitações económicas e sociais» [alínea b)]. Dispõe, ainda, o n.º 3 da norma que «o Estado adotará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria».

De acordo com J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira, «o direito à habitação não terá um mínimo de garantia se as pessoas não tiverem possibilidade de conseguir **habitação própria** ou de obter uma por **arrendamento** em condições compatíveis com os rendimentos das famílias (n.º 3). Na verdade, o direito à habitação não se reduz ao direito a habitação própria (o que o transformaria num caso de direito à propriedade), podendo ser realizado também por via do direito de arrendamento. Cumpre ao Estado garantir os meios que facilitem o acesso à habitação própria (fornecimento de terrenos urbanizados, crédito acessível à generalidade das pessoas, direito de preferência na aquisição da casa arrendada, etc.) e de que fomentem a oferta de casas para arrendar, acompanhada de meios de controlo e limitação das rendas (subsídios públicos às famílias mais carenciadas, criação de um parque imobiliário público com rendas limitadas, etc.).⁸»

Contudo, a efetividade do direito à habitação constitucionalmente consagrado depende da sua concretização na legislação ordinária.

Neste sentido, veja-se o entendimento do Tribunal Constitucional, em [acórdão](#)⁹ proferido a 01-04-1992: «I - O direito a habitação, ou seja, o direito a ter uma morada condigna, como direito fundamental de natureza social, e um direito a prestação, que implica determinadas acções ou prestações do Estado. II - Trata-se de um direito cujo conteúdo não pode ser determinado ao nível das opções constitucionais, antes pressupõe uma tarefa de concretização e de mediação do legislador ordinário, e cuja efectividade esta dependente da chamada "reserva do possível", em termos políticos, económicos e sociais. III - O direito a habitação, como direito social que é, quer seja entendido como um direito a uma prestação vinculada, reconduzível a uma mera pretensão jurídica, ou antes como um autêntico direito subjectivo inerente ao espaço existencial do cidadão, não confere a este um direito imediato a uma prestação efectiva, já que não é directamente aplicável nem exequível por si mesmo. IV - O direito a habitação tem, assim, o Estado - e, igualmente, as regiões autónomas e os municípios - como o único sujeito passivo - e nunca, ao menos em princípio, os proprietários de habitação ou os senhorios. Considerando a sua natureza, não é suscetível de conferir por si mesmo, e para além do quadro das soluções legais, a pessoa residente no prédio

⁸ CANOTILHO, J.J. Gomes ; MOREIRA, Vital – **Constituição da República Portuguesa Anotada**, Volume I. Coimbra : Coimbra Editora, 2007. P. 836.

⁹ Texto integral disponível nas Bases Jurídico-Documentais do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I.P. Consultas efetuadas a 24/03/2023.

um direito, judicialmente exercitável, de impedir a caducidade do contrato de arrendamento para habitação por morte do arrendatário.»

A [Lei n.º 83/2019, de 3 de setembro](#), aprovou a Lei de bases da habitação.

O n.º 1 do artigo 2.º garante o direito de todos «à habitação, para si e para a sua família, independentemente da ascendência ou origem étnica, sexo, língua, território de origem, nacionalidade, religião, crença, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, género, orientação sexual, idade, deficiência ou condição de saúde», sendo que, nos termos do n.º 2, se aplica a todo o território nacional.

O Estado é, conforme n.º 1 do artigo 3.º, o garante do direito à habitação, devendo implementar políticas públicas de habitação que respeitem, nomeadamente, os princípios da «universalidade do direito a uma habitação condigna para todos os indivíduos e suas famílias» [alínea a) do n.º 5 do artigo 3.º] e a «sustentabilidade social, económica e ambiental, promovendo a melhor utilização e reutilização dos recursos disponíveis» [alínea c) do n.º 5 da mesma norma].

Incumbe, ainda, ao Estado, na concretização do direito à habitação, criar «um sistema de acesso à habitação com renda compatível com o rendimento familiar» (n.º 2 do artigo 7.º).

Acresce que, de acordo com o n.º 2 do artigo 16.º deste diploma, «a reabilitação urbana integra a política nacional de habitação», sendo que «a política nacional de habitação respeita os estatutos político-administrativos das regiões autónomas e os princípios da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais» (n.º 3 da mesma norma). Prevê-se ainda no n.º 4 do artigo 16.º que a política nacional de habitação deve integrar «medidas destinadas à mitigação e adaptação às alterações climáticas, à preservação de solos para funções ecológicas e agrícolas e à conservação da natureza», cabendo ao Estado promover «a inclusão e a coesão social, nomeadamente através da mobilização de recursos públicos para habitação economicamente acessível em áreas centrais e consolidadas e do desenvolvimento de empreendimentos para pessoas com diversos tipos de rendimento» (n.º 6 da mesma norma).

A Lei de bases da habitação inclui ainda medidas de natureza fiscal, cujas políticas devem ter como objetivo, designadamente, o incentivo do melhor uso dos recursos habitacionais [alínea a) do n.º 1 do artigo 29.º] ou a discriminação positiva das

cooperativas e outras organizações sociais na promoção de habitação a custos controlados [alínea c) do n.º 1 do artigo 29.º].

A [Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2015, de 15 de julho](#), aprovou em anexo a Estratégia Nacional para a Habitação para o período de 2015-2031, com o objetivo de dar um primeiro passo no sentido de uma resposta às profundas alterações financeiras, económicas e sociais verificadas nos anos precedentes, bem como ao distanciamento progressivo entre o quadro normativo e as políticas públicas nesse domínio.

No ponto 6 do capítulo II deste documento, refere-se a necessidade de «promover medidas de regeneração das áreas urbanas mais carenciadas e a erradicação dos núcleos de alojamentos precários».

Pode ler-se ainda, no ponto 7 do mesmo capítulo que «a reabilitação urbana e a dinamização do arrendamento têm de contribuir para modernizar o parque edificado, melhorar a sua eficiência energética e reduzir os consumos energéticos das famílias. (...) Aumentar a eficiência energética dos edifícios é um contributo considerável para a redução da procura de energia e das emissões de carbono. Assim, devem ser desenvolvidas ações que permitam a construção de edifícios energeticamente eficientes».

Em anexo à [Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018, de 2 de maio](#)¹⁰, foi aprovado o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação, no pressuposto que a «habitação é um bem essencial à vida das pessoas e um direito fundamental constitucionalmente consagrado» e que a «reabilitação é, atualmente, um tema incontornável, quer se fale de conservação do edificado, eficiência material, qualificação ambiental, desenvolvimento sustentável, ordenamento do território, preservação do património ou coesão socioterritorial», sendo que ambas se assumem «como instrumentos chave para a melhoria da qualidade de vida das populações, para a qualificação e atratividade dos territórios construídos e para a promoção da sustentabilidade no desenvolvimento urbano» (ponto 1).

¹⁰ Texto consolidado retirado do sítio da Internet do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 24/03/2023.

Os princípios orientadores da Nova Geração de Políticas de Habitação vêm previstos no ponto 2.1, ali se incluindo a promoção da «implementação de programas de desenvolvimento urbano que tenham no seu centro as pessoas e as suas necessidades habitacionais, dando prioridade a soluções habitacionais bem localizadas e bem distribuídas, a fim de evitar a produção em massa de habitações periféricas e isoladas, desconectadas dos sistemas urbanos, independentemente do segmento económico e social para o qual são desenvolvidas».

O diploma aqui em causa identifica ainda alguns instrumentos de concretização dos objetivos ali traçados, designadamente o [«1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação»](#), o Projeto Reabilitar como Regra¹¹ e a [Casa Eficiente 2020](#).

O [Decreto-Lei n.º 101-D/2020, de 7 de dezembro](#), estabeleceu os requisitos aplicáveis a edifícios para a melhoria do seu desempenho energético e regulou o Sistema de Certificação Energética de Edifícios, transpondo a Diretiva (UE) 2018/844 e parcialmente a Diretiva (UE) 2019/944.

A obrigatoriedade de cumprimento dos requisitos de desempenho energético previstos neste diploma aplica-se, quer à construção de edifícios novos, quer às renovações de edifícios já construídos, sendo que, neste último caso, a aplicabilidade se restringe aos componentes renovados dos edifícios.

No [artigo 34.º](#) deste decreto-lei prevê-se que «os membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da energia podem estabelecer, por portaria, medidas e incentivos destinados a proporcionar o acesso a mecanismos financeiros com vista a apoiar a renovação dos edifícios, tendo por base o disposto nos números seguintes» (n.º 1), sendo que «as soluções de financiamento, designadamente as de origem pública, devem fomentar o investimento privado e corrigir deficiências de mercado».

O [Código do IVA](#) contém as normas pelas quais se rege o IVA, definindo as suas incidências e isenções, as taxas de imposto aplicáveis, as formas de apuramento e pagamento, bem como as obrigações declarativas associadas ao mesmo.

No [artigo 18.º](#) do Código do IVA preveem-se as taxas de imposto a que os vários setores de atividade estão sujeitos, determinando-se que, «para as importações, transmissões

¹¹ Criado pela [Resolução do Conselho de Ministros n.º 170/2017, de 9 de novembro](#).

de bens e prestações de serviços constantes da lista I anexa a este diploma, a taxa de 6%» [alínea a) do n.º 1], «para as importações, transmissões de bens e prestações de serviços constantes da lista II anexa a este diploma, a taxa de 13%» [alínea b) do n.º 1], e que, «para as restantes importações, transmissões de bens e prestações de serviços, a taxa de 23%» [alínea c) do n.º 1].

As listas I e II vêm anexas ao diploma.

A [Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro](#), aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2023. O [artigo 236.º](#) desta lei procedeu a alterações à [lista I](#) Código do IVA, nomeadamente à verba 2.25. Neste seguimento, passaram a estar sujeitas à taxa de 6% «as empreitadas de construção de imóveis e os contratos de prestações de serviços com ela conexas cujos promotores sejam cooperativas de habitação e construção, incluindo as realizadas pelas uniões de cooperativas de habitação e construção económica às cooperativas suas associadas no âmbito do exercício das suas atividades estatutárias, desde que as habitações se integrem no âmbito da política social de habitação, designadamente quando respeitem o conceito e os parâmetros de habitação de custos controlados, majorados em 20 %, desde que certificadas pelo IHRU, I. P., ou, quando promovidas na Região Autónoma da Madeira ou na Região Autónoma dos Açores, pelo IHM ou pela Direção Regional de Habitação dos Açores, respetivamente».

A [Portaria n.º 65/2019, de 19 de fevereiro](#), procedeu à revisão do regime de habitação de custos controlados, entendendo-se como tal, nos termos do artigo 1.º: «a) As habitações e as unidades residenciais que sejam construídas ou reabilitadas com apoio do Estado, que obedeçam aos limites de área e de preços de venda ou de renda estabelecidos nos termos da presente portaria; e b) As habitações construídas para arrendamento acessível nos termos do [Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio](#)¹², incluindo os programas referidos no [artigo 23.º](#) desse diploma, e que cumpram os requisitos previstos nos n.ºs 15.º-A a 16.º-A da presente portaria.»

De acordo com o artigo 15.º-A deste diploma, as «habitações construídas ou reabilitadas para destinar a arrendamento acessível, abrangidas pelo apoio do Estado resultante da aplicação conjugada do n.º 1 do artigo 3.º da [Lei n.º 3/2019, de 9 de janeiro](#), e da verba 2.18 da lista i anexa ao Código do IVA, e sem prejuízo da existência de apoios adicionais

¹² O qual procedeu á criação do [Programa de Arrendamento Acessível](#).

a promover diretamente pelos municípios, não estão sujeitas aos limites a que se referem os n.ºs 3 a 7 da presente portaria e a certificação da correspondente empreitada como de custos controlados obedece aos seguintes requisitos: a) Envio de comunicação do promotor ao IHRU, I. P., para efeito de emissão de declaração de certificação, com a identificação dos imóveis, o número e as tipologias das habitações, na qual se obriga, sob compromisso de honra, a destinar as mesmas a arrendamento nos termos do Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio; e b) Enquadramento dos contratos de arrendamento no Decreto-Lei n.º 68/2019, de 22 de maio.»

A [Estratégia Regional de Habitação da Região Autónoma da Madeira](#)¹³ foi aprovada em junho de 2020 e, de acordo com o ali referido, «constitui um documento pioneiro que reúne todas as carências habitacionais dos concelhos da RAM, criando um plano estratégico com medidas específicas que visam garantir as condições de acesso a uma habitação, às pessoas que vivem em condições indignas e que não dispõem de capacidade financeira para aceder a solução habitacional adequada». Assume o horizonte temporal de 10 anos, entre 2020 e 2030, para dar resposta às situações habitacionais indignas.

O ponto 5 do documento incide sobre a estratégia regional de habitação, a qual deverá ser «assente em valores humanistas e de cidadania, essencialmente focada na inclusão das pessoas mais vulneráveis e com maiores carências habitacionais».

No subponto 5.1 descrevem-se e apresentam-se as medidas a implementar, sendo que a medida D2, sobre a conservação e reabilitação do parque habitacional, apresenta como objetivo a adoção de «medidas favoráveis aos propósitos de desempenho energético e ambiental», com uma «estimativa de custos totais, nesta fase de desenvolvimento do projeto, é de 44.000.000,00 euros (IVA incluído)»¹⁴.

Por seu lado, a medida D4, sobre os incentivos fiscais, «visa a aplicação da taxa reduzida do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) nas empreitadas de reabilitação, quando contratadas diretamente pela IHM – Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM ou quando as mesmas são promovidas por agregados familiares carenciados com apoios concedidos ao abrigo de programas geridos por aquela entidade pública

¹³ Documento integral disponível no portal da IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM.

¹⁴ Página 98 do documento.

empresarial». O objetivo desta medida é o de «Promover a igualdade no tratamento fiscal nas empreitadas destinadas à reabilitação de imóveis, equiparando as Entidades Públicas Regionais à Entidade Nacional IHRU, I.P. com a tributação em ambos os casos da taxa de IVA reduzida eliminando desta forma a desigualdade tributária. Neste sentido, uma alteração ao ponto 2.24 da Lista I, anexa ao Código do IVA, aprovado pelo DL 394-B/94, de 26 de dezembro, de modo que nele fiquem contempladas as entidades públicas regionais com competência em matéria de habitação e de gestão do parque habitacional.»¹⁵

O [Decreto Legislativo Regional n.º 27/2004/M, de 24 de agosto](#), procedeu à transformação do Instituto de Habitação da Região Autónoma da Madeira em entidade pública empresarial, tendo este passado a denominar-se [IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, E. P. E](#)¹⁶.

De acordo com o n.º 1 do [artigo 6.º](#) deste diploma, «a IHM, E. P. E., tem por objeto a promoção, o planeamento, a construção, a fiscalização e a gestão de parques habitacionais e de outro património associado, assim como a realização de obras de recuperação, de construção e de reconstrução de habitações, de requalificação urbanística e de outras infraestruturas, especialmente no âmbito da habitação de interesse social». Acrescenta-se no n.º 2 que «para além dos objetivos e finalidades previstos no número anterior, constitui objeto da IHM, EPERAM, a promoção de projetos e iniciativas de inclusão social dirigidas às famílias beneficiárias dos programas habitacionais desta entidade, a concretizar através da dinamização de atividades e ações, no objetivo do combate à exclusão social dos seus beneficiários.»

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

¹⁵ Página 112 do documento.

¹⁶ Portal oficial.

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 IVA, a base do sistema comum europeu atualmente em vigor é a [Diretiva 2006/112/CE](#)¹⁷ 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.

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 objectivo 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

¹⁷ 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](#).

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

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

ESPAÑA

No que concerne à temática de certificação de imóveis de habitação, cumpre relevar o seguinte quadro legislativo, respetivamente:

- O [Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo](#)¹⁸, por el que se aprueba el [Código Técnico de la Edificación](#), onde se relevam as disposições constantes do [artículo 5](#), relativas às condições gerais para o cumprimento do *Código Técnico de la Edificación (CTE)*, e cujo n.º 6 define os termos do reconhecimento por parte das Administrações Públicas competentes; e
- O [Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio](#), por el que se aprueba el *Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios*.

Informações adicionais relativas às certificações técnicas de edificação podem ser consultadas [aquí](#)¹⁹.

No que concerne à incidência de IVA, o quadro legal relativo ao *Impuesto sobre el Valor Añadido*, é definido através da [Ley 37/1992, de 28 de diciembre](#), del *Impuesto sobre el Valor Añadido*. A definição da taxa normal de IVA, de 23%, encontra-se prevista no

¹⁸ Diplomas consolidados retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 29.03.2023.

¹⁹ Retirado do sítio da Internet *codigotecnico.org*. Consultas efetuadas a 29.03.2023.

[artículo 90](#), sendo que a incidência de taxas de IVA reduzidas (*tipos impositivos reducidos*) encontram-se previstas nos termos do [artículo 91](#), respetivamente:

- A alínea *Uno*, relativa à aplicação de uma taxa de IVA de 10%, onde se relevam as aplicações na área da construção de imóveis, constantes dos parágrafos 10.º e 11.º do n.º 2 e dos parágrafos 1.º, 2.º e 3.º do n.º 3;
- A alínea *Dos*, relativa à aplicação de uma taxa de IVA de 4%, onde se relevam as aplicações na área da construção de imóveis, constantes dos parágrafos 6.º do n.º 1;
- A alínea *Tres*, relativa à incidência de IVA aplicável à execução de obras que sejam prestações de serviço, de acordo com a definição constante no [artículo 11](#) do presente diploma, atentas as exceções aí consideradas²⁰; e
- A alínea *Cuatro*, relativa à aplicação de uma taxa de IVA de 0%.

Informações adicionais relativas à incidência de taxas de IVA reduzidas, respeitante a obras de construção e reabilitação, podem ser consultadas [aqui](#)²¹.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não foram identificadas, neste momento, iniciativas pendentes sobre matéria diretamente conexas com a da presente iniciativa.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados, também não foram identificados antecedentes parlamentares incidindo sobre matéria idêntica à da presente iniciativa.

²⁰ «El contenido del párrafo anterior no será de aplicación a las ejecuciones de obra que tengan por objeto la construcción o rehabilitación de viviendas de protección oficial de régimen especial o de promoción pública a que se refiere el apartado uno.3 de este artículo».

²¹ Retirado do sítio da Internet sede.agenciatributaria.gob.es. Consultas efetuadas a 29.03.2023.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas obrigatórias

O Presidente da Assembleia da República promoveu, a 29 de março de 2023, a audição dos órgãos de governo próprios das regiões autónomas, para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição. Caso sejam enviados, os respetivos pareceres serão disponibilizados na [página da presente iniciativa](#).

▪ Consultas facultativas

Atenta a matéria objeto da iniciativa, em sede de especialidade, poderá ser pertinente consultar a Ministra da Habitação e o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

AFONSO, Armando Baptista da Silva ; RODRIGUES, Carla Pimentel - **Manual de eficiência hídrica em edifícios**. [S.l.] : ANQUIP - Associação Nacional para a Qualidade nas Instalações Prediais, 2017. 121 p. ISBN 978-989-97476-1-6. Cota: 52 – 40/2020.

Resumo: Este manual para a eficiência hídrica em edifícios, «constitui um relevante contributo técnico para a qualidade das instalações das redes de abastecimento de água e de drenagem de águas pluviais e residuais dos edifícios.» Na obra é destacado a qualidade destas instalações porque representam «valores abaixo dos 5% dos custos de construção, [...] um valor significativo no que respeita ao conforto de uso: desempenho hídrico, ruído e de futura manutenção e conservação dos imóveis. Mas, a componente da eficiência hídrica em edifícios, constitui um desafio, alinhado com a Estratégia Nacional para o Uso Eficiente da Água, matéria que infelizmente não teve a trajetória de sucesso esperado e onde, por isso, temos muito a fazer no futuro.»

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 analisa 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 aborda os benefícios previstos fora do Estatuto dos Benefícios Fiscais (analisando aqui o Anexo I ao Código do IVA) e aqueles que se enquadram dentro deste Estatuto.

DIAS, Francisco Lino – Reabilitar o Planeta : um olhar sobre a sustentabilidade no setor imobiliário. **Vida judiciária**. Porto. Nº 228 (nov./dez. 2022), p. 34-35. Cota: RP-136.

Resumo: A reabilitação do planeta é uma preocupação da comunidade internacional. Atualmente, a responsabilidade de 40% das emissões globais de carbono é atribuída ao setor imobiliário. Perante este problema, este artigo refere que todos os países se unem em torno de um desafio comum, com um objetivo claro: o de «limitar o aumento da temperatura média global através da implementação de medidas que limitem a emissão de gases com efeito de estufa, no âmbito de um processo de transição energética que se impõe estrutural e irreversível.» O documento aponta ainda a necessidade de «criar as condições ótimas para que a sustentabilidade no imobiliário seja olhada como uma oportunidade e não como um prejuízo financeiro.»

FERREIRA, Lisa Pinto – A diretiva relativa ao desempenho energético dos edifícios e a certificação energética em Portugal. In **Direito da eficiência energética**. Coimbra : Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2017. ISBN 978-989-8787-93-4. P. 205-231. Cota: 66 – 272/2017.

Resumo: Há cerca de trinta anos que as políticas de eficiência energética fazem parte do panorama jurídico da União Europeia. Os edifícios existentes em toda a EU têm sido um dos enfoques destas políticas face aos seus altos consumos energéticos. Por

influência europeia, em Portugal esta preocupação também tem vindo a ser sentida, na medida em que estava em vigor o Decreto-Lei n.º 118/2013, de 20 de agosto, já com algumas alterações efetuadas pelo Decreto-Lei n.º 95/2019, de 18 de julho. O presente artigo aborda dois grandes temas «A eficiência energética dos edifícios no quadro europeu» e «A certificação energética dos edifícios em Portugal». Do seu conteúdo constam também «pistas de análise de problemas do atual sistema, esperando-se que possa contribuir para fomentar a discussão e aperfeiçoar o quadro jurídico da eficiência energética em Portugal.»

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. N.º 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 analisa 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).

PEREIRA, Sofia Leal ; AZEVEDO, Patrícia Anjos – **Benefícios fiscais em sede de reabilitação urbana**. Porto : [s.n.], 2022. [Consult. 22 março 2023]. Dissertação de Mestrado. Disponível em WWW:<URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=142553&img=30621&save=true>>.

Resumo: A dissertação em análise verifica que na sociedade portuguesa existe um declínio relevante em abandonar e deixar ao desgaste cidades antigas portuguesas.

Aponta as razões e o resultado desse abandono. Na continuação da sua análise refere a existência de benefícios fiscais de reabilitação urbana, fazendo o enquadramento dos mesmos e especificando os que estão em vigor: IVA, IMI, IMT, IRS e IRC. Ainda, na dissertação são apresentados os programas que incentivam a reabilitação urbana, onde se destaca o ponto 6.3 «Programa de Apoio a Edifícios Mais Sustentáveis».

SANTOS, Álvaro - **Reabilitação urbana e a sustentabilidade das cidades**. Porto : Vida Económica, 2018. 270, [1] p. ISBN 978-989-768-496-8. Cota: 28.46 – 138/2019.

Resumo: O presente livro analisa e discute «os efeitos da integração de medidas de eficiência energética nos processos de reabilitação urbana e, conseqüentemente, avaliar o seu contributo para a sustentabilidade das cidades, em sentido mais lato. O ponto de partida para a análise deste tema prende-se com a necessidade de perceber de que forma é que a atual mudança de paradigma no setor da construção em Portugal, nomeadamente, o recente incremento das intervenções em reabilitação urbana, está a atender a fatores de sustentabilidade ambiental, nomeadamente, com a integração de medidas que concorram para promover a eficiência energética nos edifícios de habitação e, com isso, a contribuir para a redução da fatura energética do consumo doméstico, bem como das emissões de dióxido de carbono (CO₂), com impacto na melhoria da saúde, bem-estar e conforto das populações. Não obstante se ter constatado, numa fase embrionária deste trabalho, que o conceito de «sustentabilidade ambiental» é um tópico muito abordado no âmbito académico, técnico e político, a verdade é que o enfoque na integração de medidas de melhoria de eficiência energética nos processos de reabilitação urbana é um tema relativamente recente e, portanto, caracterizado ainda por uma relativa escassez de investigação e conhecimento sobre o mesmo.»