CONSELHO DIRETIVO NACIONAL

Travessa do Carvalho, 23
1249-003 Lisboa
T: +351 213 241 110

presidencia@ordemdosarquitectos.org
www.ordemdosarquitectos.org

ORDEM DOS ARQUITECTOS

NIF 500 802 025

Exmº Senhor
Presidente da Comissão de Orçamento,
Finanças e Administração Pública da
Assembleia da República
Deputado Dr. Rui Afonso

REF	N.PP	DE/FROM	PARA/TO	DATA/DATE
CDN_2026	*2*			*6.2.2026*

ASSUNTO/SUBJECT
PROPOSTA DE LEI N.º 47/XVII/1.ª | PARECER DA ORDEM DOS CONTABILISTAS CERTIFICADOS

Exmº Senhor Presidente,

Exmos. Senhores Deputados,

No seguimento da audição da Ordem dos Arquitectos realizada na Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, em 27 de janeiro, consideramos oportuno reforçar a posição desta Ordem relativamente à matéria em apreciação, na parte em que a proposta de alteração legislativa incide sobre a atividade dos profissionais arquitetos e sobre as prestações de serviços por estes realizadas, no âmbito do regime que venha a ser aprovado.

Em simultâneo, registámos com particular atenção os esclarecimentos e a posição assumida pela Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC)**,** os quais, em nosso entendimento, reforçam os argumentos que a Ordem dos Arquitectos tem vindo a defender e que plasmou no seu contributo.

Nesse contexto, e atendendo à relevância e urgência do tema, solicitámos à OCC a emissão de um parecer sobre a avaliação técnica da aplicação da autorização legislativa nos moldes atualmente previstos, bem como sobre os potenciais impactos na atividade de outras profissões reguladas, designadamente a dos arquitetos.

A OCC entendeu emitir o referido parecer, que ora se junta em anexo, e que, no nosso entendimento, corrobora de forma inequívoca a posição da Ordem dos Arquitectos quanto

CONSELHO DIRETIVO NACIONAL

Travessa do Carvalho, 23
1249-003 Lisboa
T: +351 213 241 110

presidencia@ordemdosarquitectos.org
www.ordemdosarquitectos.org

ORDEM DOS ARQUITECTOS

NIF 500 802 025

à necessidade de garantir coerência, segurança jurídica e equidade no tratamento fiscal das prestações de serviços diretamente ligadas ao setor da construção e reabilitação.

Por considerarmos a matéria de elevada relevância, endereçamos a V. Exas. a presente missiva**,** com inclusão do parecer da OCC, em anexo**,** solicitando que, no âmbito da apreciação possam introduzir aperfeiçoamentos na proposta de alteração legislativa que assegurem fundamento legal, económico e fiscal adequado, nomeadamente no sentido de passarem a ser contempladas na verba de taxa reduzida (que venha a ser aprovada) as prestações de serviços diretamente conexas com a construção e reabilitação de imóveis**,** incluindo-se expressamente a prestação de serviços de arquitetura**.**

Certos da atenção de V. Exas. para o exposto e para o parecer em anexo, apresento os melhores cumprimentos,

Pela Ordem dos Arquitectos,

Avelino Oliveira
Presidente

Anexo: Parecer da Ordem dos Contabilistas Certificados

PARECER SOCITADO PELO SENHOR PRESIDENTE DO CONSELHO DIRETIVO NACIONAL DA ORDEM DOS ARQUITECTOS À SENHORA BASTONÁRIA DA ORDEM DOS CONTABILISTAS CERTIGFFCADOS EM 27 DE JANEIRO DE 2026

ASSUNTO:

Pacote Habitação 2026

Medidas fiscais para fomentar a oferta de habitação

Proposta de Lei n.º 47/XVII/1.ª (Governo)

"...

PARECER DA ORDEM DOS CONTABILISTAS CERTIFICADOS

1. Propósito

A Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) prestou por escrito e em audição na Comissão de Economia e Finanças da Assembleia da República os seus contributos acerca das medidas fiscais contidas na Proposta de Lei n.º 47/XVII.

Neste âmbito, um dos assuntos mais relevantes foi da proposta de aditamento da verba 2.42 à Lista I anexa ao Código do IVA – taxa reduzida de IVA na construção e reabilitação de imóveis.

Os contributos efetuados foram apresentados sob o ponto de vista das responsabilidades profissionais dos Contabilistas Certificados.

Contudo, os contributos da OCC não se dirigiram para aspetos que impactam outros profissionais, nomeadamente os arquitetos.

Chamados à atenção sobre impactos na atividade de outras profissões reguladas, entendeu a OCC emitir este parecer que, no nosso entender, suporta uma proposta de alteração legislativa com fundamento legal, económico e fiscal, no sentido de passarem a ser contempladas na verba de taxa reduzida que venha a ser aprovada as prestações de serviços diretamente conexas com a construção e reabilitação de imóveis, nelas se incluindo a prestação de serviços de arquitetura.

2. A proposta da Ordem dos Arquitetos

A este respeito, a Ordem dos Arquitetos (OA) já expressou no seu contributo para a Proposta de Lei n.º 47/XVII, uma posição acerca da extensão da aplicação da taxa reduzida de IVA às prestações de serviços conexas com as empreitadas de construção e reabilitação de imóveis nos seguintes termos:

“Ou seja, o diploma canaliza o benefício para a figura jurídica “empreitada”, o que tende a favorecer soluções integradas e penalizar quem separa projeto e obra (modelo mais comum na prática profissional dos arquitetos). Na prática, se o arquiteto presta serviços por contrato próprio, a regra é a taxa normal, mas se estiver elencado num modelo de conceção-construção, o projeto acaba, direta ou indiretamente, por seguir para o consumidor final com o mesmo tratamento de IVA da prestação principal, neste caso de IVA reduzido, o que se revela uma profunda iniquidade fiscal e promotora de distorção de mercado. A consequência pode ser materialmente desigual dentro do mesmo ciclo económico da construção habitacional, porque o projeto é (na prática) condição necessária da obra e fica dependente do “enquadramento contratual” para poder beneficiar indiretamente da taxa reduzida.”

Nestas “prestações de serviços conexas com as empreitadas de construção e reabilitação de imóveis” incluem-se, inequivocamente, os serviços de arquitetura considerados no seu âmbito de prestação fora de um contexto de empreitada.

Para o efeito, pretende-se fundamentar as razões que levam a OA a reclamar a extensão da aplicação da taxa reduzida de IVA aos serviços de arquitetura fora de um contexto de empreitada.

Como se demonstrará, a pretensão da OA tem não apenas fundamento teórico, legal/fiscal e também económico.

3. Os princípios do IVA: neutralidade e não distorção da concorrência

Um dos princípios estruturantes do IVA é o da neutralidade, que se manifesta na proibição de aplicação de taxas que promovam a distorção da concorrência.

Este princípio proíbe a disparidade de tratamento de situações que sejam equivalentes ou comparáveis.

De acordo com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça da União Europeia, o princípio da igualdade de tratamento exige que as situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que as situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objetivamente justificado.

Neste contexto, temos atualmente em vigor diversas taxas reduzidas de IVA para as empreitadas de construção, reabilitação, conservação, reparação e beneficiação de imóveis.

Em regra, a taxa reduzida aplica-se apenas a “empreitadas” e não se aplica a “contratos de prestações de serviços conexos” com essas operações de construção, reabilitação, conservação, reparação e beneficiação de imóveis.

À exceção da verba 2.25 da Lista I anexa ao Código do IVA, cuja redação manda aplicar a taxa reduzida a empreitadas e de construção de imóveis e os contratos de prestações de serviços com ela conexas, mas apenas no contexto em que os promotores sejam cooperativas de habitação e construção, o que limita bastante o âmbito de aplicação da taxa reduzida de IVA aos serviços de arquitetura.

Vemos, assim, que nas verbas 2.18, 2.19, 2.23, 2.24, 2.25 e 2.27 da Lista I anexa ao Código do IVA, a taxa reduzida do imposto tem sido aplicada a "empreitadas".

Em anexo, elencam-se as 7 verbas que estão em causa e que se encontram em vigor à data de janeiro de 2026.

Como se verifica, com exclusão da verba 2.25 todas as demais apenas se aplicam a "empreitadas".

Esta escolha do legislador, tendencialmente consistente, pode provocar um tratamento discriminatório entre serviços que têm uma conexão **direta** com a obra. Assim, não parece justificável que um serviço de engenharia tenha uma conexão inferior ou menos direta do que um serviço de arquitetura, quando qualquer um dos dois seja exigível para execução dos serviços relativos à obra.

É este tratamento desigual que a Diretiva IVA proíbe. Já que o princípio da igualdade de tratamento exige que as situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que as situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objetivamente justificado.

Assim, serviços que tenham uma conexão direta com a obra não podem ser tratados de forma diferente pela simples razão – não objetivamente justificada – pois da mesma forma que uma obra tenha de recorrer a serviços de engenharia, terá, a montante, de contratar serviços de arquitetura, já que estes são condição necessária e prévia para que a engenharia possa ser executada.

4. Empreitada *versus* prestação de serviços

Nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-lei Autorizado, estabelece-se:

Artigo 10.º

Regime aplicável à verba 2.42.1 da lista I anexa ao Código do IVA

1 - Podem beneficiar da aplicação da verba 2.42.1 da lista I anexa ao Código do IVA as empreitadas de construção ou reabilitação de imóveis que se destinem à venda para habitação própria permanente do adquirente ou para arrendamento habitacional, desde que: (...)

A utilização dos termos "empreitada" e "prestação de serviços" tem, em sentido jurídico, um significado bem delimitado.

Embora ambas sejam contratos de prestação de serviços, no caso da "empreitada" o fim é a designada "obrigação de resultado", ao passo que na "prestação de serviços" se visa apenas uma "obrigação de meios".

No essencial, a "empreitada" tem por objeto uma obra, ao passo que na "prestação de serviços" o objeto do contrato é a atividade do prestador e não, diretamente, a obra.

É uma distinção clássica do direito e que tem relevantes implicações no risco do empreiteiro e do prestador.

O facto de a empreitada ter um regime bem delineado no Código Civil em nada reforça a sua relevância, prevalência ou preferência por oposição à mera prestação de serviços.

O que distingue estes contratos é o objeto e a dependência contratual das partes e o risco que as partes assumem, sem que o facto de um contrato ter determinadas caraterísticas ou título o torne mais ou menos apto a ser-lhe aplicada a taxa reduzida de IVA.

O empreiteiro, por força do contrato que o liga ao dono da obra, tem por obrigação a realização de uma obra em conformidade com o que foi convencionado e sem vícios que excluam ou reduzam o valor dela ou a sua aptidão para o uso ordinário ou previsto no contrato. Quer dizer, o risco da obra corre por conta do(s) empreiteiro(s) em relação à obra contratada.

Essa assunção do risco não existe, tipicamente, no contrato de prestação de serviços em relação à obra.

"Obra" é uma expressão entendida no direito não como o imóvel, globalmente considerado, mas como cada uma das diversas realizações que cada empreiteiro ou subempreiteiro assume perante o dono da obra ou contratante.

Esta tem sido a visão clássica, alimentada pelo direito, que se tem adotado. Com a já notada exceção das construções de habitação cooperativa, uma realidade com pouca expressão.

Será este contrato de empreitada o mais adequado para evitar que a aplicação da taxa reduzida cumpra com o princípio da neutralidade, não distorção de concorrência e não discriminação de serviços requeridos para a edificação de um imóvel ou de uma construção?

A OCC entende que é inegável que não. Este não é nem o único nem o melhor tipo contratual a ter em conta na aplicação da taxa reduzida.

A aplicação da taxa reduzida de IVA no contexto da Proposta de Lei n.º 47/XVII e, porventura, das demais 6 verbas citadas (exceto 2.25), deveria, com efeito,

reportar-se a operações de “prestação de serviços conexas com...” construção e reabilitação de imóveis (redação que pode ser ajustada às diversas atuações urbanísticas) e não de “empreitadas”.

Desde logo, porque não são apenas os serviços que conduzem a uma obrigação de resultados (“empreitada”) que contribuem para o ciclo produtivo do imóvel/edificação/construção/obra, como lhe queiramos chamar, neste ciclo se incluindo todas as operações económicas da cadeia de valor, incluindo as da fase preparatória, onde se incluem os serviços profissionais de arquitetura, conceção, planeamento e, até, alguns de engenharia.

Por outro lado, os tribunais das mais diversas jurisdições (cível, administrativa, mas não da tributária), não têm receio em afirmar, por exemplo, o seguinte:

“- O “contrato de arquitectura” é um contrato de prestação de serviço inominado, uma vez que não se integra em qualquer das três modalidades típicas previstas no Código Civil, de mandato, de depósito ou empreitada (art. 1155º do CC);

- Tem sido entendido que como está em causa a realização de um trabalho intelectual e incorpóreo (embora possa necessitar de um suporte material ou documental, que com ele se não confunde), o “contrato de arquitectura” não pode ser caracterizado como um típico contrato de empreitada;

- Tal não obsta, porém, que, quando se mostrem inadequadas ao caso as disposições do contrato de mandato (art. 1156º do CC), se possa, casuisticamente, lançar mão de disposições mais conformes do próprio contrato de empreitada, nomeadamente a que respeita à desistência do dono da obra, a fim de apreciar se assiste algum direito a uma indemnização.” (TRL 1146/24.5T8LSB.L1-8)

Daqui decorre que como está em causa a realização de um trabalho intelectual e incorpóreo, o “contrato de arquitetura” não pode ser caracterizado como um típico contrato de empreitada.

Mas não colide com a lei que esse mesmo contrato possa ser interpretado à luz do contrato de empreitada, nomeadamente se a delimitação do risco for coincidente com a legalmente aplicável num contrato de empreitada.

No mesmo sentido, o TRE 1806/23.8T8PTM.E1 entende que

“II - Tratando-se de um contrato inominado de prestação de serviços, são-lhe aplicáveis as regras contidas nas suas próprias cláusulas e as normas gerais dos contratos, bem como, por força do estatuído no artigo 1156.º do CC, as disposições relativas ao mandato, devidamente adaptadas, **e ainda, se a semelhança das situações o justificar, as normas relativas ao contrato de empreitada, com as necessárias adaptações;**

III – Incumbindo ao réu, por força do contrato celebrado, a elaboração do projeto de arquitetura com vista à respetiva aprovação pela entidade competente, **a obrigação assumida configura uma obrigação de resultado**, cujo cumprimento importa a aprovação pela entidade competente do projeto elaborado com o respetivo licenciamento camarário, cabendo ao réu a realização das retificações ou aditamentos tidos por necessários à obtenção de tal resultado final;"

Vemos, assim, que os tribunais superiores, de recurso (os casos citados são de dois tribunais da Relação) apreciam o contrato de serviços de arquitetura caso a caso e conforme os danos cuja lesão é peticionada, ou seja, na ótica da assunção de risco pelo prestador em relação ao adquirente.

Por isso, em conclusão, se um contrato de serviços de arquitetura gerar obrigações, incluindo as condições de risco, que façam do projeto uma obrigação de resultado, de tal modo que sem o projeto não é possível obter a aprovação pela entidade competente do projeto elaborado com o respetivo licenciamento camarário (ou quaisquer outras circunstâncias urbanísticas que conduzam a idêntica conclusão), a não aplicação da taxa reduzida de IVA a tais serviços mostra-se contrária aos princípios do IVA.

Ora, como se sabe, a aplicação das normas fiscais é hoje não só muito complexa como incapaz de ter um carácter verdadeiramente geral e abstrato, que é a condição essencial para uma lei ter valor jurídico.

5. A abordagem da Autoridade Tributária

Como a realidade é tão diversa e complexa, as normas fiscais apenas procuram o mínimo denominador comum e a facilidade na sua aplicação, ao invés de tentarem aderir à realidade multifacetada.

Como ficou demonstrado pela jurisprudência citada, não repugna aos tribunais superiores portugueses afirmar que um contrato de serviços de arquitetura pode ser assimilado, para efeitos de imputação de responsabilidade, a um contrato de empreitada.

A Proposta de Lei n.º 47/XVII é o paradigma de um pacote legislativo desenhado a pensar nas perspetivas de aplicação e controlo pelas autoridades fiscais de regras para um setor de atividade que não conhecem e que está, além do mais, envolvido na densidade jurídica do direito do urbanismo, reservado a uns poucos conhecedores.

Contudo, para que se possa compreender o tal mínimo denominador comum e a facilidade na sua aplicação pelas autoridades fiscais há que perceber porque é que o legislador fiscal tem optado por esta fórmula fácil da "empreitada".

É que, na perspetiva de aplicação e controlo pelas autoridades fiscais, a limitação à empreitada impede que muitos outros "serviços conexos", de carácter mais ou menos indireto, possam reclamar da aplicação da taxa reduzida de IVA. E seria difícil conceber normas que se referissem a empreitadas ou contratos que resultassem numa obrigação de resultados, pois uma formulação dessas criaria muitas dificuldades interpretativas.

Só se mostra viável resolver estas dificuldades se as normas contiverem, expressamente, a expressão "prestação de serviços **diretamente conexos** com a construção, reabilitação, conservação, reparação e beneficiação de imóveis", e não apenas "empreitada".

Com as cautelas de assegurar que quaisquer outros serviços a montante do início da realização de empreitadas também pudessem ser incluídos (ex: serviços de topografia, geologia, consultorias especializadas...), desde que tenham, de facto, uma conexão direta com a construção, reabilitação, conservação, reparação e beneficiação de imóveis.

6. Conclusão

Pelo exposto, fica demonstrado que a alteração da verba 2.42 da Lista I anexa ao Código do IVA, no sentido de ser acrescentada a expressão "e prestação de serviços diretamente conexos com a construção e reabilitação de imóveis" conduzirá a:

i) Eliminação de discriminação entre contratos necessários à realização da construção e reabilitação de imóveis, com fundamento legal e económico, ratificado por abundante jurisprudência dos tribunais superiores portugueses;
ii) Melhor prossecução da neutralidade e dos efeitos distorsivos que a aplicação de taxas reduzidas de IVA produz no preço final dos bens e serviços;
iii) Contributo para rever e melhorar a aplicação de outras verbas que consagram taxas reduzidas de IVA em relação à construção e reabilitação de imóveis;
iv) Contributo para reduzir o preço final dos bens e serviços que incorporam prestação de serviços diretamente conexos com a construção e reabilitação de imóveis.

Neste sentido, propõe a OA, em conformidade com o parecer da OCC, que a proposta de redação da verba 2.42, apenas no que respeita aos aspetos tratados neste Parecer e sem pôr em causa os contributos da OCC a respeito de outras propostas de alteração a esta verba, passe a ter a seguinte redação:

Nos termos do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-lei Autorizado, estabelece-se:

Artigo 10.º

Regime aplicável à verba 2.42.1 da lista I anexa ao Código do IVA

1 - Podem beneficiar da aplicação da verba 2.42.1 da lista I anexa ao Código do IVA as empreitadas ***e prestações de serviços diretamente conexas com a*** ~~*de*~~ *construção ou reabilitação de imóveis que se destinem à venda para habitação própria permanente do adquirente ou para arrendamento habitacional, desde que: (...)*

ANEXO

VERBAS DA LISTA I ANEXA AO CÓDIGO DO IVA (TAXA REDUZIDA)

2.18 - As ***empreitadas*** de construção ou reabilitação de imóveis de habitações económicas, habitações de custos controlados ou habitações para arrendamento acessível nos termos definidos em portaria do membro do Governo responsável pela área da habitação, independentemente do promotor, desde que pelo menos 700/1000 dos prédios em propriedade horizontal ou a totalidade dos prédios em propriedade total ou frações autónomas sejam afetos a um dos referidos fins e certificadas pelo IHRU, I. P., ou, quando promovidas na Região Autónoma da Madeira ou na Região Autónoma dos Açores, pela IHM - Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM, ou pela Direção Regional da Habitação dos Açores, respetivamente.

2.19 - As ***empreitadas*** de bens imóveis em que são donos da obra autarquias locais, empresas municipais cujo objecto consista na reabilitação e gestão urbanas detidas integralmente por organismos públicos, associações de municípios, empresas públicas responsáveis pela rede pública de escolas secundárias ou associações e corporações de bombeiros, desde que, em qualquer caso, as referidas obras sejam directamente contratadas com o empreiteiro.

2.23 - As ***empreitadas*** de reabilitação de edifícios e as empreitadas de construção ou reabilitação de equipamentos de utilização coletiva de natureza pública, localizados em áreas de reabilitação urbana (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras) delimitadas nos termos legais, ou realizadas no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.

2.24 - As ***empreitadas*** de reabilitação de imóveis que, independentemente da localização, sejam contratadas diretamente para o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado pela sua sociedade gestora, pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, IP (IHRU, IP), pelo Investimentos Habitacionais da Madeira, EPERAM (IHM), ou pela Direção Regional de Habitação dos Açores, bem como as que sejam realizadas no âmbito de regimes especiais de apoio financeiro ou fiscal à reabilitação de edifícios ou ao abrigo de programas apoiados financeiramente pelo IHRU, IP, pelo IHM ou pela Direção Regional de Habitação dos Açores.

2.25 - 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.

2.26 - As ***empreitadas*** de conservação, reparação e beneficiação dos prédios ou parte dos prédios urbanos habitacionais, propriedade de cooperativas de habitação e construção cedidos aos seus membros em regime de propriedade colectiva, qualquer que seja a respectiva modalidade.

2.27 - As ***empreitadas*** de beneficiação, remodelação, renovação, restauro, reparação ou conservação de imóveis ou partes autónomas destes afectos à habitação, com excepção dos trabalhos de limpeza, de manutenção dos espaços verdes e das empreitadas sobre bens imóveis que abranjam 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 respectivo valor não exceder 20 % do valor global da prestação de serviços.