



CLOTILDE CELORICO PALMA

Presidente do Colégio da Especialidade dos Impostos sobre o Consumo da OCC

Aplicação da taxa reduzida do IVA na reabilitação urbana – o contraciclo das novas propostas Mais Habitação

Os benefícios fiscais à reabilitação urbana em IVA foram contemplados, por um Governo socialista minoritário, tendo em mente, precisamente, um conceito holístico amplo deste conceito, isto é, uma verdadeira política de regeneração urbana e não um conceito de reabilitação confinado ao redutor conceito de edificado.

Ultimamente muito se tem falado nesta temática, seja pelas posições que a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) tem vindo a acolher, seja pela diversidade de jurisprudência arbitral existente, seja pelas recentes propostas do Governo de fevereiro de 2023 no contexto do denominado pacote “Mais Habitação”. Nalista I anexa ao Código do IVA encontramos um conjunto de benefícios concedidos às empreitadas de bens imóveis que se consubstanciam na aplicação da taxa reduzida de 6 por cento, nomeadamente na verba 2.23 da Lista I que prevê a tributação à taxa de 6 por cento das “empreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico, realizadas em imóveis ou em espaços públicos 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 no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.”

Face ao transcrito resultam, como condições para subsunção à referida previsão normativa:

- Tratar-se de uma empreitada de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico.
- Deve, a empreitada de reabilitação urbana, localizar-se em área de reabilitação urbana (...) delimitada nos termos legais.
- Deve, a empreitada de reabilitação urbana, realizar-se no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.

Verificados os referidos pressupostos - a operação em causa referir-se a uma empreitada sobre imóvel situado em zona delimitada pelo município como área de reabilitação urbana e consistir numa obra de reabilitação realizada no âmbito e nos termos do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), ou no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional - é de aplicar o disposto na referida verba, que determina a aplicação da taxa reduzida de 6 por cento do IVA.

Ora, para o efeito, interessa desde logo analisar o conceito de “empreitada”. Na ausência de uma definição de empreitada no ordenamento jurídico fiscal, vale, de harmonia com o artigo 11.º, n.º 2, da Lei Geral Tributária (LGT), a noção

acolhida no artigo 1207.º do Código Civil, segundo o qual é «o contrato pelo qual uma das partes se obriga em relação à outra a realizar certa obra, mediante um preço», entendendo-se por «obra», todo o trabalho de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, reabilitação, limpeza, restauro e demolição de bens imóveis.

Estando nós perante um projeto de reabilitação urbana de regeneração e qualificação localizado em área de reabilitação urbana definida pelo município, que, numa visão holística de regeneração, visa, de forma integrada, proceder a uma requalificação de uma área expectante, qual será a taxa de IVA aplicável a esta obra?

E se, porventura, estivermos perante uma obra de demolição?

Qual será o conceito de reabilitação urbana a acolher para o efeito?

Estes são alguns exemplos de dúvidas que a aplicação da referida verba tem suscitado.

O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana

Para o efeito importa fazer uma prévia incursão ao RJRU delimitando os conceitos relevantes para o efeito, para posteriormente aferirmos da taxa aplicável em sede de IVA.

Como se define num texto de referência nestas matérias do Conselho da Europa, o Guidance on Urban Rehabilitation, a reabilitação urbana consiste num processo de revitalização ou regeneração urbana a longo prazo, que tem como objetivo melhorar componentes do espaço urbano e o bem-estar e qualidade de vida da população em geral, sendo considerada como parte de um projeto/plano de desenvolvimento urbano, exigindo uma abordagem integrada que envolva todas as políticas urbanas (cfr. Guidance on Urban Rehabilitation, Council of Europe Publishing, Estrasburgo, 2004, p.75.) Na evolução histórica deste conceito assistimos precisamente à passagem de uma visão estreita de reabilitação urbana para um entendimento como uma opção estratégica de ocupação do território, com todas as consequências daí subjacentes, nomeadamente ao nível da concessão de benefícios fiscais, como é o caso da aplicação da taxa reduzida do IVA que surge, precisamente, como veremos, no contexto da adoção de um conceito amplo de reabilitação urbana.

O Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, veio aprovar o “novo” Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, revogando o anterior regime jurídico da reabilitação urbana, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, pretendendo proceder a uma reforma

neste contexto onde avulta, como uma das grandes linhas, um conceito mais lato de reabilitação urbana.

Com o novo regime temos um novo conceito alargado de reabilitação urbana, sendo certo que passa a integrar uma gestão urbanística coerente do território. De facto, em conformidade com o disposto no artigo 1.º do anterior regime, que pretendia regular o regime jurídico excepcional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística determinava-se que “2 - Para efeitos do número anterior, entende-se por ‘reabilitação urbana’ o processo de transformação do solo urbanizado, compreendendo a execução de obras de construção, reconstrução, alteração, ampliação, demolição e conservação de edifícios, tal como definidas no regime jurídico da urbanização e da edificação, com o objetivo de melhorar as suas condições de uso, conservando o seu carácter fundamental, bem como o conjunto de operações urbanísticas e de loteamento e obras de urbanização que visem a recuperação de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.”

Para o efeito, tal como referimos e se elucida no preâmbulo, “parte-se de um conceito amplo de reabilitação urbana e confere-se especial relevo não apenas à vertente imobiliária ou patrimonial da reabilitação mas à integração e coordenação da intervenção, salientando-se a necessidade de atingir soluções coerentes entre os aspetos funcionais, económicos, sociais, culturais e ambientais das áreas a reabilitar.”

Reabilitação urbana e reabilitação de edifícios

Assim, de acordo com o disposto na alínea j) do artigo 2.º do RJRU, “reabilitação urbana” é definida como sendo “a forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infraestruturas urbanas, dos equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização coletiva e de obras de construção, reconstrução, ampliação, alteração, conservação ou demolição dos edifícios.”

Por sua vez, em conformidade com o disposto na alínea i) do artigo 2.º do RJRU, entende-se por “reabilitação de edifícios” a forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e de segurança funcional, estrutural e

construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder-lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas.”

Ou seja, o aspeto da reabilitação de edifícios é apenas uma componente que pode ou não coexistir numa operação de reabilitação urbana, sendo este conceito muito mais abrangente, como facilmente se compreende atentos os objetivos subjacentes ao Regime e que decorrem claramente do respetivo preâmbulo e normas acolhidas.

Ora, vem agora, no pacote “Mais Habitação”, o Governo colocar à discussão pública a alteração daquela verba no seguinte sentido:

“2.23 – As empreitadas de reabilitação de edifícios 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 no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.”

Ou seja, o Governo, em contraciclo, parece pretender reduzir o âmbito de aplicação do benefício fiscal da aplicação da taxa de 6 por cento do IVA à reabilitação de edifícios, deixando assim de fora, por absurdo, situações de regeneração do tecido urbano vitais para uma política consciente de reabilitação urbana.

A reabilitação urbana não se confina exclusivamente à reabilitação do edificado, sendomuito mais do que reconstruir, do que reaproveitar, reabilitar. A reabilitação urbana consiste em regenerar, revitalizar e não só recuperar ou reconstruir. Limitar a aplicação da taxa reduzida do IVA às obras em edificado é, manifestamente, ir contraciclo precisamente em tempos em que o que é imperioso e o que se anuncia é a necessidade de incentivar o mercado da habitação.

As propostas do Governo inseridas no pacote “Mais Habitação” que pretendem confinar a aplicação da taxa de 6 por cento do IVA à reabilitação de edificado, subvertem toda a lógica subjacente à criação deste benefício e do próprio pacote, representando um inexplicável retrocesso. No mínimo, haveria que manter o “satus quo”, de forma a preservar o mercado.