

FICHA DOUTRINÁRIA

Diploma: CIVA

Artigo: Al. a) do n.º 1 do artigo 18.º

Assunto: Taxas – Empreitada de reabilitação Urbana

Processo: n.º **22521**, por despacho de 11-01-2022, da Diretora de Serviços do IVA (por subdelegação)

Conteúdo: **I - PEDIDO**

1. A Requerente, é uma IPSS, sob a forma de associação sem fins lucrativos, que tem como principal missão dar resposta às carências sociais, nomeadamente, ao envelhecimento, em particular, em situações de vulnerabilidade social, pela ausência de retaguarda, com risco de isolamento social, declínio cognitivo e mal-estar emocional.

2. Em cumprimento da sua missão, a Requerente pretende construir uma nova unidade, com as valências de Estrutura Residencial para Pessoas Idosas (ERPI), Serviço de Apoio ao Domicílio (SAD) e Centro de Dia (CD), através da reabilitação da moradia existente na (...), situada na rua da (...), da freguesia de (...), do concelho de (...), prédio urbano descrito na Conservatória do Registo Predial sob o n.º (...) e inscrito na respetiva matriz sob o artigo (...).

3. Segundo refere a Requerente, este imóvel está situado em Área de Reabilitação Urbana (ARU), nomeadamente, ARU (...) Nascente (conforme Aviso n.º (...), de (...) de 2020, publicado na Série II, Parte H do Diário da República).

4. A Requerente entende que as intervenções efetuadas consubstanciam uma empreitada de reabilitação urbana, devidamente certificada e licenciada pelo respetivo Município, incidindo sobre o património urbanístico e imobiliário existente, que é mantido em parte substancial, e modernizado através da realização de obras de remodelação.

5. O Município de (...) emitiu uma certidão (junta como doc. 1), da qual consta que a referência à inserção do imóvel (objeto de obras de reabilitação) na ARU de (...) Nascente, a natureza e características da operação urbanística, e através da qual confirma, por outro lado, que se está em presença de uma "empreitada de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico."

6. A Requerente pretende, assim, esclarecer qual a taxa de IVA a que está sujeita a empreitada em causa, nomeadamente, se se aplica a taxa normal do IVA ou a taxa reduzida, por enquadramento na verba 2.23 da Lista I, anexa ao Código do IVA.

II - Enquadramento proposto pela Requerente

7. A Requerente propõe o seguinte enquadramento:

(...)

«15. A Requerente entende que se aplica a taxa reduzida de IVA à empreitada em causa, pelos seguintes motivos.

16. Segundo o art. 18.º, n.º 1, al. a) do CIVA, estão sujeitas à taxa reduzida do IVA, as "transmissões de bens e prestações de serviços constante da Lista I anexa a este diploma".

(...)

18. Os requisitos da lei são os seguintes: a) empreitada de reabilitação urbana, como definida em diploma próprio; b) realizada em imóveis localizados em áreas de reabilitação urbana delimitadas nos termos legais (áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, zonas de intervenção das sociedades de reabilitação urbana e outras).

19. No caso presente, preenchem-se todos esses requisitos:

20. Primeiro: estamos em presença de uma empreitada de reabilitação urbana, como definida em diploma próprio.

21. O diploma próprio é o Dec. Lei n.º 307/2009, que no art. 2.º, al. j), que define reabilitação urbana como: "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 infra-estruturas 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".

22. A obra em causa (objeto de empreitada) constitui uma reabilitação urbana: a certidão do Município de (...) assume isso mesmo, quando refere: "Estamos, pois, indubitavelmente, perante uma empreitada de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico" (doc. 1);

23. E assume-o, porque "serão mantidos todos os índices urbanísticos propostos e licenciados, nomeadamente as áreas de implantação e de construção, cêrcea e altura, bem como todas as intervenções exteriores, acrescentando-se apenas as duas valências não previstas inicialmente — Centro de Dia e SAD".

24. Ou seja: há uma intervenção integrada em imóvel no tecido urbano existente; por um lado, mantém-se o património urbanístico existente, e, por outro lado, moderniza-se com obras de ampliação com duas novas valências, com impacto nas dinâmicas socioeconómicas da cidade e de todo o concelho de (...).

25. Segundo: o imóvel (objeto da empreitada) está localizado em área de reabilitação urbana delimitadas nos termos legais.

26. Com efeito, o imóvel em causa insere-se e está localizado na Área de Reabilitação Urbana de (...) Nascente (ARU (...) Nascente) — Aviso (...) /2020 do Município de (...), publicado no DR n.º (...) /2020, Série II, de (...).

27. A certidão do Município de (...) confirma isto mesmo (doc. 1).

28. A ARU (...) Nascente é uma "área de reabilitação urbana delimitada nos termos legais".

29. A lei fiscal exige apenas este instrumento urbanístico: a letra da lei indica-o expressamente; e as delimitações legais entre parêntesis são meramente exemplificativas, como se indica com o vocábulo "e outras" aí inserido.

30. E retenha-se; por outro lado, que, tal como aprovado pelo Município (doc. 1), este projeto "consubstancia-se, sobretudo, num instrumento de gestão urbanística que apresenta uma solução para a reabilitação urbana integrada, ao nível do edificado e do espaço público envolvente, articulado com uma zona urbana de significativa dimensão, com especial relevância nas dinâmicas socioeconómicas da cidade e de todo o concelho de (...)".

31. Quer dizer: o projeto aprovado insere-se na política de gestão urbanística da Cidade de (...), com repercussão positiva no edificado e no espaço público envolvente; adequa-se ao objetivo de colocar um centro de idosos dentro de zona urbana com significativa dimensão, trazendo com isso dinâmicas para a Cidade, ao nível do comércio local, intercâmbio de gerações no mesmo local físico da Cidade e capacidade dos idosos poderem disfrutar de centro moderno, com ganhos para os

mesmos e para a cidade.

32. Ou seja: o Município de (...) aprovou este projeto, porque se subsume nas regras do ARU de (...); e porque, em si mesmo, traz grandes benefícios para as políticas de urbanismo e socioeconómicas da cidade de (...).»

III - ENQUADRAMENTO JURÍDICO-TRIBUTÁRIO FACE AO CÓDIGO DO IVA (CIVA)

8. A verba 2.23, da Lista I anexa ao CIVA, determina que estão sujeitas à aplicação da taxa reduzida, a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do mesmo Código, as "(e)mpreitadas 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".

9. São condições para a aplicação da taxa reduzida que a operação consubstancie:

- i) Uma empreitada de reabilitação urbana;
- ii) realizada em imóveis ou espaços públicos localizados em área de reabilitação urbana delimitada nos termos legais;
- iii) ou no âmbito de operações de requalificação e reabilitação de reconhecido interesse público nacional.

10. No que diz respeito à exigência de uma empreitada, devemos atender ao conceito previsto no artigo 1207.º do Código Civil, o qual define empreitada como "o contrato em que uma das partes se obriga em relação à outra a realizar certa obra, mediante um preço", devendo entender-se por "obra" todo o trabalho de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, reabilitação, limpeza, restauro e demolição de bens imóveis. Para que haja um contrato de empreitada é essencial, portanto, que o mesmo tenha por objeto a realização de uma obra, feita segundo determinadas condições, por um preço previamente estipulado, um trabalho ajustado globalmente e não consoante o trabalho diário.

11. O Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), estabelece o "Regime Jurídico da Reabilitação Urbana". De acordo com o respetivo preâmbulo, o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana estrutura as intervenções de reabilitação com base em dois conceitos fundamentais: o conceito de «área de reabilitação urbana», cuja delimitação pelo município tem como efeito determinar a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada no âmbito deste diploma, e o conceito de «operação de reabilitação urbana», correspondente à estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior da respetiva área de reabilitação urbana.

12. De acordo com o disposto no artigo 2.º deste regime, dedicado às definições, entende-se por:

«Área de reabilitação urbana» a área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana

aprovada em instrumento próprio ou em plano de pormenor de reabilitação urbana - Cf. Alínea b);

«*Reabilitação urbana*» 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 - Cf. Alínea j);

«*Operação de reabilitação urbana*» o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área - Cf. Alínea h);

13. Por sua vez, o artigo 7.º, n.º 1 determina que a reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana é promovida pelos municípios, resultando da aprovação:

- a. Da delimitação de áreas de reabilitação urbana; e
- b. Da operação de reabilitação urbana a desenvolver nas áreas delimitadas de acordo com a alínea anterior, através de instrumento próprio ou de um plano de pormenor de reabilitação urbana.

14. A operação de reabilitação urbana deve obedecer ao disposto no artigo 17.º do regime se desenvolvida através de instrumento próprio ou ao artigo 18.º e seguintes se desenvolvida através de plano de pormenor de reabilitação urbana.

15. Em qualquer dos casos, a sua aprovação deve conter:

- a. A definição do tipo de operação de reabilitação urbana; e
- b. A estratégia de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana, consoante a operação de reabilitação urbana seja simples ou sistemática.

16. Tratando-se de plano de pormenor de reabilitação urbana, este deve obedecer ao disposto nos artigos 101.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio (que aprova a revisão do regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial), por força do n.º 1 do artigo 21.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.

17. Efetivamente, o primeiro requisito para que determinada operação tenha enquadramento na verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA é a de que esteja em causa uma empreitada, mas exige-se, desde logo, que a empreitada seja de reabilitação urbana.

18. Do preâmbulo do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), resulta que o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana estrutura, conforme já referido, as intervenções de reabilitação com base em dois conceitos fundamentais: o conceito de «*área de reabilitação urbana*» e o conceito de «*operação de reabilitação urbana*».

19. Tendo presentes estes conceitos, conclui-se que a delimitação da «*área de reabilitação urbana*» é apenas uma das bases do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, sendo complementada com as «*operações de reabilitação urbana*» que correspondem à concretização do tipo de intervenções a realizar na área de

reabilitação urbana. Ou seja, a simples delimitação da área de reabilitação urbana não determina, por si só, que todas as empreitadas que se realizem naquela área estão no âmbito deste regime jurídico. Na verdade, tal interdependência resulta de todo o regime vertido no Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), mas em particular, por exemplo, do seu artigo 15.º.

20. Com efeito, nos termos desta norma, que se reporta ao âmbito temporal da delimitação da área de reabilitação urbana, sempre que a aprovação da delimitação de uma área de reabilitação urbana não tenha lugar em simultâneo com a aprovação da operação de reabilitação urbana a desenvolver nessa área, aquela delimitação caduca se, no prazo de três anos, não for aprovada a correspondente operação de reabilitação.

21. Depreende-se, portanto, que o momento em que a delimitação da área de reabilitação urbana fica consolidada é o momento em que ocorre a aprovação da operação de reabilitação urbana.

22. Deve, por esse motivo, entender-se que apenas estão em causa empreitadas de reabilitação urbana, quando as mesmas sejam realizadas no quadro de uma operação de reabilitação urbana já aprovada.

23. Porquanto é nas operações de reabilitação urbana aprovadas, através de instrumento próprio ou de plano de pormenor de reabilitação urbana, que estão contidos a definição do tipo de operação de reabilitação urbana e a estratégia de reabilitação urbana ou o programa estratégico de reabilitação urbana, consoante a operação de reabilitação urbana seja simples ou sistemática (cf. artigo 16.º do mencionado normativo legal).

24. Não basta, assim, que esteja em causa uma empreitada realizada numa área delimitada como de reabilitação urbana para que se possa já considerar uma empreitada de reabilitação urbana, se ainda não está em condições de se apurar se a mesma está conforme à estratégia ou ao programa estratégico de reabilitação urbana, o que só fica definido com a aprovação da respetiva operação de reabilitação urbana.

25. Entender que o Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), se aplica, para efeitos da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA, apenas no que diz respeito à definição de «reabilitação urbana» e à determinação da delimitação da área de reabilitação urbana é desconsiderar, no seu conjunto, a parte inicial da verba, a qual refere especificamente que estão em causa *“empreitadas de reabilitação urbana, tal como definida em diploma específico”*.

26. A «Reabilitação urbana» tal como definida no artigo 2.º alínea j) do citado diploma legal, traduz-se numa 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.

27. Mas a intervenção integrada sobre o tecido urbano existente é materializada apenas com a aprovação da operação de reabilitação urbana, sendo esta operação definida, no artigo 2.º alínea h) do diploma em referência, como o conjunto articulado de intervenções visando, de forma

integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área.

28. Acresce que, o próprio Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), no já citado artigo 7.º, n.º 1, determina que a reabilitação urbana em áreas de reabilitação urbana resulta não só da aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana, mas também da operação de reabilitação urbana a desenvolver nestas áreas delimitadas, através de instrumento próprio ou de um plano de pormenor de reabilitação urbana.

29. E o n.º 4 da mesma norma estabelece que *"(a) cada área de reabilitação urbana corresponde uma operação de reabilitação urbana"*.

30. Deste modo, não está em conformidade com o espírito do regime a qualificação de uma empreitada como "empreitada de reabilitação urbana, tal como definida no diploma específico" se a operação de reabilitação urbana não estiver aprovada, porque é, conforme já mencionado, com a aprovação desta operação que se concretiza a intervenção integrada sobre o tecido urbano.

31. Antes deste momento (aprovação da operação de reabilitação urbana), as empreitadas realizadas na área delimitada de reabilitação urbana não são ainda qualificadas de empreitadas de reabilitação urbana nos termos do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), e assim também não o podem ser para efeitos do exigido na letra da verba 2.23 da Lista I anexa ao CIVA.

32. O próprio Decreto-lei em referência esclarece que estamos perante uma reabilitação urbana apenas quando se verificarem os dois requisitos: i) aprovação da delimitação de áreas de reabilitação urbana, e ii) aprovação da operação de reabilitação urbana.

33. Do exposto resulta, em resumo, que a localização de um prédio em área de reabilitação urbana não constitui, por si só, condição bastante para afirmar que as operações sobre ele efetuadas se subsumem no conceito de reabilitação urbana constante do respetivo regime jurídico e, conseqüentemente, possa beneficiar da aplicação da taxa reduzida do imposto.

34. Não cabe no âmbito de competências desta Direção de Serviços aferir se determinado projeto tem enquadramento no âmbito de uma operação de reabilitação urbana.

35. A entidade competente para certificar que determinado projeto se enquadra no âmbito de uma operação de reabilitação urbana, nos termos do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro (1), é a Câmara Municipal da respetiva área.

36. A Requerente junta ao pedido uma certidão emitida pela Direção Municipal de Urbanismo, Ordenamento e Planeamento, do Município de (...), na qual consta, apenas, que o prédio identificado se insere na Área de Reabilitação Urbana de (...) Nascente, tendo o Município, com esse pressuposto, considerado *"(...) a mesma operação urbanística enquadrável na previsão da verba 2.23 da Lista I anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (...)"*.

37. Verifica-se, por consulta, em 04 de janeiro 2022, ao Portal da Regeneração Urbana - Município de (...) (2), que foi publicada no Aviso n.º (...)/2020, de (...) de (...) de 2020, a deliberação da Assembleia Municipal de (...) que aprovou a proposta da respetiva Câmara Municipal relativa à alteração das delimitações das ARU (...) Sul, ARU (...) Norte e ARU (...) Nascente. Estão também disponíveis, neste Portal eletrónico, os objetivos da

Operação de Reabilitação Urbana – (...) Nascente, a qual, de acordo com a informação constante no mesmo sitio, será publicada dentro de 3 anos após a publicação da ARU. Ou seja, de acordo com a informação disponibilizada no Portal em referência, a ORU – (...) Nascente ainda não está aprovada e publicada.

IV - CONCLUSÃO

38. Assim, em conformidade com o que atrás está exposto, caso a Câmara Municipal de (...) esteja em condições de certificar e certifique que, nos termos do citado diploma legal, o projeto em referência:

- a. se integra numa área de reabilitação urbana; e
- b. consubstancia uma operação de reabilitação urbana,

ser-lhe-á, verificados que sejam os restantes condicionalismos (nomeadamente tratar-se de empreitada), aplicável a taxa reduzida do imposto, a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 18.º do CIVA.

(1) Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, pelo Decreto-lei n.º 136/2014, de 09 de setembro, pelo Decreto-lei n.º 88/2017, de 27 de julho e pelo Decreto-lei n.º 66/2019, de 21 de maio.

(2) Portal da Regeneração Urbana, em [www.ru.cm-\(...\).pt/\(...\)](http://www.ru.cm-(...).pt/(...))