



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**Do Regime da Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias:
O (In)sustentável Peso da Isenção para o Setor?**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do
grau de Mestre em Direito por

Rodrigo Leitão Dias

Sob orientação do

Senhor Professor Doutor Miguel Correia

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

Mestrado em Direito Fiscal

Agosto de 2024

UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

**Do Regime da Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias:
O (In)sustentável Peso da Isenção para o Setor?**

Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do
grau de Mestre em Direito por

Rodrigo Leitão Dias

Sob orientação do

Senhor Professor Doutor Miguel Correia

Faculdade de Direito | Escola de Lisboa

Mestrado em Direito Fiscal

Agosto de 2024

“Sempre chegamos ao sítio aonde nos esperam”

José Saramago

“Eu não meti o barco ao mar

P’ra ficar pelo caminho

Cá dentro inquietação, inquietação”

José Mário Branco

À Clara,

RESUMO

Em virtude das suas características intrínsecas, as operações imobiliárias desafiam os alicerces sob os quais se constrói o sistema comum do Imposto sobre o Valor Acrescentado. Na qualidade de *hard-to-tax goods*, o legislador europeu consagrou uma isenção incompleta aplicável a estas tipologias de operações, coibindo o exercício do direito à dedução do IVA suportado a montante desta atividade, o qual constitui a coluna vertebral da mecânica do imposto.

Não obstante, dentro da margem de conformação conferida pela Diretiva IVA aos Estados-Membros, é-lhes possível instituir instrumentos jurídicos internos que permitam materializar a renúncia a esta isenção.

É neste contexto que se predispõe a compreensão do Regime de Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias português, regulado pelo Decreto-Lei 21/2007, de 29 de janeiro, na dimensão das condições estabelecidas para que se possa concretizar a opção pela tributação, bem como as vicissitudes práticas da sua aplicação e a extensão dos conceitos utilizados, devidamente enquadrados pela jurisprudência e doutrina administrativa proferidas a este respeito. Pretende-se, igualmente, perceber a magnitude das restrições operadas por este Regime, enquanto mecanismo necessário ao restabelecimento da neutralidade fiscal sonhada, através de uma análise crítica.

Palavras-chave: Imposto sobre o Valor Acrescentado – Isenções incompletas - Operações Imobiliárias – Locação de bens imóveis - Renúncia à Isenção de IVA – Opção pela Tributação - Direito à Dedução.

ABSTRACT

Given their inherent characteristics, immovable property transactions challenge the foundations on which the common Value Added Tax system is based. As hard-to-tax goods, the European legislator has enshrined an exemption applicable to this category of transactions, restricting the exercise of the right to deduct input VAT from this activity, which is the backbone of the VAT mechanism.

Notwithstanding, within the flexibility provided by the VAT Directive to Member States in this regard, it is possible to establish internal legal instruments that allow the waiver of this VAT exemption to be implemented.

It is in this context that it is crucial to understand the Portuguese VAT Exemption Waiver Regime on Immovable Property Transactions, regulated by Decree-Law 21/2007, of January 29th, in relation to the conditions established in order to be allowed to opt for taxation, as well as the practical aspects of its application and the extent of the concepts applied, duly framed by the case law and administrative doctrine proffered in this respect. The aim is likewise to understand the magnitude of the restrictions introduced by this regime, as a necessary mechanism for re-establishing the tax neutrality that has been evaded, through a critical analysis.

Keywords: Value Added Tax – VAT Exemptions – Immovable Property Transactions – Leasing or Letting of Immovable Property – VAT Exemption Waiver – Option for Taxation – Right to deduct

ÍNDICE

Lista de Siglas e Abreviaturas	10
Capítulo I - Introdução	12
1.1. Natureza do problema	12
1.2. Delimitação positiva e negativa do objeto da dissertação	13
1.3. Estrutura da dissertação	13
Capítulo II - A convivência do IVA com as operações imobiliárias: enquadramento geral	15
Capítulo III - Diretiva IVA: a opção do legislador comunitário	18
3.1. O quadro jurídico-normativo traçado para as operações imobiliárias	18
3.2. Dos fundamentos subjacentes à consagração da isenção	19
3.3. A margem de conformação dos Estados-Membros	22
Capítulo IV – Transposição para o ordenamento jurídico português	24
4.1. Delimitação operativa do âmbito de aplicação da isenção	25
4.1.1. O conceito de bem imóvel	25
4.1.2. O conceito de locação de bens imóveis	26
4.1.2.1. Acórdão <i>Mailat</i> – o <i>turning point</i> do entendimento da AT	30
4.2. O Decreto-Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro	31
4.2.1. Condições objetivas	31
4.2.2. Condições subjetivas	35
4.2.3. Condições formais	36
4.2.4. Do momento da verificação dos requisitos	37
4.2.5. Da aplicabilidade aos contratos de <i>leasing</i> imobiliário	39
Capítulo V – Perspetiva Comparada	41
5.1. Regime Espanhol	41
5.2. Regime Belga	42
Capítulo VI – O Regime de Renúncia à isenção de IVA nas operações imobiliárias portuguesas: reflexão crítica	44
6.1. Do impacto do regime na neutralidade do imposto	44
6.2. Da (in)compreensão das restrições do regime	46

6.2.1. As exclusões objetivas: os terrenos rústicos, os direitos reais menores e a sublocação	46
6.2.2. As exclusões subjetivas: os sujeitos passivos não residentes e a prática de operações que conferem direito à dedução	49
6.2.3. Do momento da dedução do IVA	51
6.2.4. Do VPT como critério para a classificação das obras de transformação ou renovação	53
Capítulo VII - Conclusão	54
Anexo I – Quadro-Resumo das Condições contempladas no Regime da Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias	56
Bibliografia	59

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

As abreviaturas e siglas utilizadas ao longo da presente dissertação constam da seguinte lista:

AAVV	Autores Vários
AT	Autoridade Tributária e Aduaneira
CAAD	Centro de Arbitragem Administrativa
CC	Código Civil
CCTF	Cadernos de Ciência e Técnica Fiscal
Cfr.	Conforme
DL	Decreto-Lei
Ed.	Edição
<i>e.g.</i>	<i>Exempli gratia</i>
<i>et. al.</i>	<i>Et alia</i>
<i>i.e.</i>	<i>Id est</i>
<i>GST</i>	<i>Goods and Services Tax</i>
IMI	Imposto Municipal sobre Imóveis
IMT	Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis
IRC	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS	Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LGT	Lei Geral Tributária
N.º	Número
N. ^{os}	Números
<i>Op. cit.</i>	<i>Opere citato</i>
p.	Página

Proc.	Processo
pp.	Páginas
ss.	Seguintes
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TCA	Tribunal Central Administrativo
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
<i>Vd.</i>	<i>Vide</i>
Vol.	Volume
VPT	Valor Patrimonial Tributário

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

1.1. Natureza do problema

“From the perspective of non-specialists, VAT uses a perverse terminology, which is comparable to George Orwell’s newspeak in his novel 1984. For example, where they are “outside the scope of VAT” and “exempt from VAT”¹, transactions actually bear the burden of the tax, which implies that the amount of VAT forms part of the costs of production of the goods and services [...]”² – é, precisamente, este efeito nocivo das isenções que fundamenta a acuidade do tratamento das operações imobiliárias em sede de IVA.

Revela-se inelutável constatar que o setor imobiliário compreende uma expressão económico-financeira significativa, compreendendo investimentos de vulto por parte de operadores económicos nacionais e internacionais. Deste modo, nomeadamente no contexto nacional, denota-se a centralidade do enquadramento jurídico-tributário a conferir a estas transações.

A este respeito, a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2008 (“Diretiva IVA”) comporta uma isenção incompleta que abrange as operações imobiliárias. As isenções representam verdadeiras entropias na engrenagem do sistema do IVA, nomeadamente nos princípios da neutralidade, eficiência e efetividade, uma vez que, ao não permitirem a dedução do IVA suportado a montante da atividade económica, na aquisição dos *inputs* necessários ao seu exercício, conduzem à sua incorporação como um custo ínsito no valor da transação, gerando um *imposto oculto*.

Por forma a mitigar as consequências negativas das isenções, a Diretiva IVA confere aos Estados-Membros a possibilidade de instituírem mecanismos de renúncia à isenção para as operações imobiliárias, que o legislador português concretizou no DL 21/2007, de 29 de janeiro.

Volvidos 17 anos de vigência deste Regime³, que enfrenta críticas tão antigas quanto a sua existência, importa fazer um balanço das principais condições e restrições nele vertidas, para que seja possível, aos sujeitos passivos, a opção pela tributação. Se, *de iure constituto*, a

¹ Recorde-se que a expressão *exemptions* apenas engloba as isenções incompletas, que não conferem direito à dedução, não se confundindo com as *zero-rated transactions* que garantem este direito.

² CHRISTIAN AMAND, *et. al* - «Immovable Property and VAT – Lessons from Past Experience» in *International VAT Monitor*, Vol. 16, n.º 5, Setembro/Outubro 2005, pp. 325-334, p. 325.

³ Todas as referências realizadas a “Regime” ou “Regime da Renúncia” reportam-se ao DL 21/2007, de 29 de janeiro.

jurisprudência e a doutrina administrativa proferida pela AT, têm sido profícuas na interpretação das normas que resultam deste Regime, constituindo, ainda assim, uma fonte de incerteza e insegurança para os agentes que atuam neste mercado, *de iure condendo*, existe uma ampla margem para um novo rumo, em conformidade com os princípios subjacentes ao IVA.

Pretende-se, deste modo, compreender as restrições operadas por este instrumento jurídico, bem como a sua adequação à finalidade visada, através de um exame crítico, por forma a concluir se, na qualidade de suposto reduto da neutralidade fiscal do IVA, impele a que esta isenção continue a reverberar num peso insustentável para os operadores económicos que atuam neste setor.

1.2. Delimitação positiva e negativa do objeto da dissertação

Atendendo ao âmbito e natureza do problema jurídico cuja análise ora se suscita, pretende-se, através da presente dissertação, explorar as diversas dimensões do Regime da Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias português, nomeadamente as restrições objetivas, subjetivas, formais e temporais por este impostas.

Esta análise far-se-á tendo por base o impacto que o fenómeno da renúncia à isenção possui na mecânica do IVA, globalmente considerada, confluindo nas condições impostas que se desenham particularmente restritivas, apresentando possíveis alternativas.

Por motivos de delimitação do âmbito da dissertação, ainda que se apresente em estreita conexão com este, não nos focaremos na análise das regularizações das deduções de IVA relativas a operações imobiliárias, que mereceriam um tratamento autónomo.

De igual modo, o terreno jurídico-normativo onde se movem as operações imobiliárias surge fértil na interpretação dos conceitos utilizados quer pela legislação comunitária, quer pela legislação nacional. Nestes moldes, não se pretenderá discorrer exaustivamente sobre esta temática, apresentando-se, ao invés, uma delimitação dos conceitos que se considera operativa para esta análise.

1.3. Estrutura da dissertação

Estruturalmente, numa primeira instância, por forma a deslindar o *quid* da análise importa compreender o modo como um imposto plurifásico, que almeja recortar a sua base de incidência objetiva a todas as operações económicas, convive com as particularidades das operações imobiliárias.

Neste contexto, proceder-se-á à apreciação do tratamento das transações que envolvem bens imóveis à luz do estipulado na Diretiva IVA, através da perceção dos fundamentos que subjazem a esta opção, bem como a margem de conformação deixada aos Estados-Membros para consagrarem instrumentos jurídicos para a renúncia à isenção, particularizando na concretização no ordenamento jurídico português.

Numa primeira fase, revela-se central a análise dos conceitos que permitem traçar a fronteira entre as operações imobiliárias isentas e não isentas, examinando, posteriormente, o diploma que regula este Regime, enquadrado pela jurisprudência e doutrina administrativa proferidas a este respeito, enquanto fontes interpretativas.

Deixando o legislador europeu uma ampla margem aos Estados-Membros, torna-se frutífera a análise deste Regime noutros ordenamentos jurídicos, concretamente, em Espanha e na Bélgica, que apresentam disparidades de relevo face ao Regime português.

Por último, concluir-se-á com uma análise crítica ao Regime da Renúncia português, nas suas várias dimensões, percecionando o impacto deste na neutralidade do imposto, bem como nas condições que possam obstaculizar o acesso ao mesmo.

CAPÍTULO II - A CONVIVÊNCIA DO IVA COM AS OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS:

ENQUADRAMENTO GERAL

Da intersecção entre os princípios da neutralidade e da igualdade, enquanto alicerces na construção do sistema do IVA, e a delimitação negativa operada pelo princípio da segurança jurídica e pelas realidades não demonstrativas da capacidade contributiva dos sujeitos passivos, desenha-se uma base de incidência objetiva de imposto que se pretende o mais ampla possível.

Os bens imóveis, na qualidade de bens investidos de carácter duradouro, apresentam, como característica intrínseca, um determinado grau de permanência e estabilidade, imprimindo especificidades à mecânica geral do imposto na apreciação das transações cujo objeto se reconheça nestes bens⁴.

Na realidade, apesar de, nas transações que envolvem bens imóveis, atenta a sua natureza e requisitos geralmente aplicáveis para assegurar a sua validade jurídica, existir uma suscetibilidade acrescida de se identificar o transmitente ou prestador do serviço; o seu destinatário; assim como o bem ou serviço transacionado e a jurisdição competente para a sua tributação; estes ativos de longa duração merecem especial atenção no que concerne ao seu enquadramento em sede de IVA⁵.

Ora, existe uma segregação de princípio entre o objetivo económico subjacente ao imposto – *in casu*, a tributação de todas as formas de manifestação do consumo⁶, almejando a generalidade e universalidade – e a mecânica do imposto tangente, limitada pelo quadro jurídico-normativo traçado⁷.

Como tal, de uma perspetiva económica estrita, bem se compreende que a elasticidade da interpretação do conceito de consumo, operativo na delimitação objetiva da base de

⁴ Considerando os bens imóveis como os bens de carácter duradouro por excelência, as problemáticas que se colocam, relativamente ao seu tratamento em matéria de IVA, e em virtude desta característica, revelam-se amplificadas, *cfr.* LIAM EBRILL, *et al.* – *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Publication Services, 2010, p. 98.

⁵ *Cfr.* REBECCA MESCAL MILLAR - «VAT and Immovable Property: Full Taxation Models and the Treatment of Capital Gains on Owner-Occupied Residences» in *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2013, pp. 253-305, p. 259. Efetivamente, as operações imobiliárias constituem um lugar-comum em matéria de isenções de IVA entre os países da OCDE, *vd.* OECD – *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*, OECD Publishing, Paris, 2022, Tabela Anexa 2.A.3.

⁶ Como decorre do n.º 2 do artigo 1.º da Diretiva IVA.

⁷ Neste sentido, ROBERT F. VAN BREDERODE – «Theory and Practice of VAT Treatment of Real Estate», in *Immovable Property under VAT, A Comparative Global Analysis*, pp. 1-29, p. 1 e SIJBREN CNOSSEN - «VAT Treatment of Immovable Property», in *Tax Law Design and Drafting*, Vol. 1, International Monetary Fund, 1996, pp. 231-245, pp. 234 e ss.

incidência de imposto, abranja todas as transações imobiliárias que, respeitando a operações económicas, se materializam em atividades de consumo. Tal resulta da própria “*construção do IVA [que] tem em vista a tributação do consumo, ou seja, a tributação da riqueza manifestada em cada acto de consumo*”⁸. Deste modo, dever-se-iam considerar todas as operações que envolvam bens imóveis, independentemente das suas condições ou natureza (*e.g.*, revestindo a qualidade de bens novos ou usados, de cariz comercial ou habitacional), incluindo, entre outros, não só a sua transmissão e locação, mas também as circunstâncias em que o proprietário aproveita o bem imóvel para habitação própria⁹.

Não obstante, os bens imóveis reconfiguram a percepção económica de consumo, em virtude da sua durabilidade e carácter de permanência, passando este a ocorrer de forma temporalmente paulatina e faseada, contrastando com as dinâmicas voláteis do mercado, adequadas às particularidades dos bens de rápido consumo. Concomitantemente, as transações que envolvem bens imóveis tendem a ocorrer com menor frequência, apesar de comportarem operações de maior valor, ocorrendo, reiteradamente, entre sujeitos que, de outro modo, não estariam a exercer uma atividade económica, para efeitos de aplicação do IVA¹⁰.

Ainda que estas circunstâncias possam revelar-se tendencialmente anódinas quando observados os bens imóveis afetos a atividades de índole comercial, por se tratar de uma atividade que se encontra, *ab initio*, dentro do circuito económico, assim como os sujeitos que os transacionam, complexificam-se quando os bens revestem cariz habitacional e/ou escapem ao circuito económico. Assim, entender todas as operações imobiliárias que, economicamente, demonstrem um efetivo consumo, tornar-se-ia impraticável, por razões de índole pragmática e de congestionamento administrativo, radicadas na necessidade de registar e, em consequência, cumprir com as inerentes obrigações de *compliance*, para todos os sujeitos que as realizem. Deste modo, as razões de simplificação impelem a um tratamento diferenciado, limitando a tributação até ao momento em que os bens saem do circuito económico para o consumidor final.

⁸ BRUNO BOTELHO ANTUNES – *Da Repercussão Fiscal no IVA*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 63.

⁹ Ora, “[t]ributar as rendas de casas sem, ao mesmo tempo, tributar o valor do consumo que os que habitam casa própria dela retiram, seria discriminar contra os arrendatários, em benefício dos proprietários”, colidindo com o princípio da neutralidade fiscal, *vd.* JOSÉ XAVIER DE BASTO - «A tributação do consumo e a sua coordenação a nível internacional, Lições sobre a harmonização fiscal na Comunidade Económica Europeia», *in CCTF*, nº 164, 1991, p. 255.

¹⁰ *Cfr.* REBECCA MESCAL MILLAR – *op. cit.*, pp. 262 e ss, entendendo, ainda, que existe maior semelhança nas características das operações imobiliárias com os serviços financeiros do que com outros bens tangíveis.

Neste contexto, a abordagem adotada por alguns ordenamentos jurídicos¹¹ passou por aproximar o regime de tributação em IVA das operações relativas a bens imóveis de cariz habitacional ao tratamento conferido aos bens de segunda mão que tomam, pelo menos em parte, a sua característica de durabilidade. Neste sentido, são chamadas ao campo da tributação, de acordo com as regras gerais, as operações que consubstanciam a primeira transmissão do bem imóvel e que serão, em princípio, realizadas por sujeitos passivos de imposto, considerando as transmissões subsequentes como isentas¹², materializando o denominado *prepaid method*. Ainda assim, cumpre ressaltar que, contrariamente ao universo dos bens de consumo duradouro, os bens imóveis são ativos que tendem a apreciar ao longo do tempo ou, pelo menos, a não depreciar, podendo gerar distorções a esta abordagem¹³. Aplicando-se as mesmas conclusões, com as devidas adaptações, para as operações de locação.

Expendido o enquadramento geral da articulação das operações imobiliárias com um imposto plurifásico sobre o consumo, que intenta a exclusiva tributação do valor acrescentado de cada processo na cadeia produtiva, importa considerar as opções tomadas pelo legislador comunitário e nacional nesta matéria.

¹¹ Incluindo-se, aqui, a abordagem conduzida no *GST* australiano, canadiano e neozelandês, bem como, em parte, como se escarpelizará, o tratamento em sede da Diretiva IVA.

¹² *Cfr.* RITA DE LA FERIA; RICHARD KREVER - «Ending VAT Exemptions: Towards a Post-Modern VAT», in *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2013, pp. 3-36, pp. 21 e ss. Nestas circunstâncias o fenómeno da tributação incide, na transmissão inicial, sobre o valor presente do consumo relativo a toda a vida do bem, pelo que, neste momento, todo o IVA que seria devido é entregue ao Estado. Como tal, nas vendas posteriores, o valor do bem transacionado terá em consideração o montante de IVA suportado, incluído na depreciação do bem pelo decurso temporal.

¹³ Neste sentido, “*where a durable good appreciates, upfront taxation does not correspond to the present value of all future consumption. If the market value of a durable good increases over time, the value of savings will rise, and yield more consumption. Final consumption will therefore be greater than the original present value was ascribed to the good. Owners who retain appreciating goods therefore bear less VAT than the amount that corresponds with the increased consumption value of the good*”, CHRISTINE PEACOCK - «Is There a Viable Way to Tax the Consumption of Immovable Property That Is More Consistent with the Economic Objective of the VAT?», in *Journal of the Australasian Tax Teachers Association*, Vol. 13, n.º 1, 2018, pp. 336-350, p. 339.

CAPÍTULO III - DIRETIVA IVA: A OPÇÃO DO LEGISLADOR COMUNITÁRIO

3.1. O quadro jurídico-normativo traçado para as operações imobiliárias

O tratamento das operações imobiliárias, por forma a endereçar os desafios colocados pelas suas particularidades, a nível comunitário, sobrevive, no essencial, na conjugação entre as disposições normativas constantes dos artigos 135.º e 137.º da Diretiva IVA¹⁴ que encontram o seu reflexo na legislação interna de cada Estado-Membro¹⁵.

Neste sentido, consagrou-se, na atual redação das alíneas. j), k) e l) do n.º 1 do artigo 135.º que:

“Os Estados-Membros isentam as seguintes operações:

[...]

j) As entregas de edifícios ou de partes de edifícios e do terreno da sua implantação, que não sejam as referidas na alínea a) do n.º 1 do artigo 12.º;

k) As entregas de bens imóveis não edificadas, que não sejam as entregas de terrenos para construção referidas na alínea b) do n.º 1 do artigo 12.º;

l) A locação de bens imóveis.”

Ora, como produto da opção do legislador comunitário neste âmbito resultam como isentas de IVA a maioria das transações cujo objeto se identifique com bens imóveis, com exceção da entrega de edifícios ou de parte de edifícios e do terreno da sua implantação, efetuada antes da primeira ocupação, bem como a entrega de terrenos para construção, na esteira do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 12.º da Diretiva IVA¹⁶, que se constituem como

¹⁴ O atual texto da Diretiva IVA encontra o seu precedente na pretérita Diretiva 77/388/CEE do Conselho, de 17 de maio de 1977 (“Sexta Diretiva”) que, no seu elenco normativo, concretamente na alínea b), parte B e alínea a), parte C do artigo 13.º, comportava uma isenção equivalente.

¹⁵ Sobre o caráter obrigatório das disposições constantes no artigo 135.º da Diretiva e sobre a possibilidade da sua invocação direta em caso de não transposição adequada para os ordenamentos jurídicos nacionais, *vd.* JOACHIM ENGLISH - «EU Perspective on VAT Exemptions», in *Working Papers from Oxford University Centre for Business Taxation*, n.º 11, 2011, p. 5.

¹⁶ Nestes termos, a Diretiva IVA traz, para o tratamento das operações imobiliárias, o *exemption method*. Não obstante, note-se que os ordenamentos jurídicos australiano, canadiano e neozelandês consagram um *tax method* trazendo para a tributação em sede de *GST* todas as aquisições e locações de bens imóveis, ainda que se encontrem isentas, ou mesmo fora da base de incidência do imposto, todos os rendimentos provenientes de imóveis afetos à habitação e, bem assim, todas as transmissões destes imóveis que tenham sido previamente ocupados, *cfr.* SIBREN CNOSEN - «A Proposal to Improve the VAT Treatment of Housing in the European Union», in *Fiscal Studies*, Vol. 32, n.º 4, 2011, pp. 455-481, p. 472. Em maior detalhe, ROBERT F. VAN BREDERODE – *op. cit.*, pp. 29-123.

uma opção para os Estados-Membros, na transposição das normas para os respetivos ordenamentos jurídicos.

Relativamente ao conceito de *primeira ocupação*, enquanto critério para a desqualificação de uma determinada operação como suscetível de subsunção à isenção vertida na alínea j) do n.º 1 do artigo 135.º da Diretiva IVA, esclarece-se que podem ser aplicados critérios de outra natureza, mormente, o prazo decorrido entre a data de conclusão do imóvel e da primeira entrega, ou o do prazo decorrido entre a data da primeira ocupação e da entrega posterior, desde que tais prazos não ultrapassem, respetivamente, cinco e dois anos¹⁷.

Não se reconduzem, igualmente, à isenção prevista no normativo comunitário para a locação de bens imóveis, as operações que advêm das diversas alíneas do n.º 2 do artigo 135.º, havendo, ainda assim, margem de liberdade para os Estados-Membros considerarem outras realidades nas exceções à previsão normativa consagrada na alínea l) do n.º 1 do artigo 135.º.

Não obstante, entendeu o legislador comunitário conferir aos Estados-Membros a possibilidade de concederem aos sujeitos passivos o direito de opção pela tributação das operações imobiliárias vertidas nas alíneas j), k) e l) do n.º 1 do artigo 135.º da Diretiva IVA¹⁸. Os Estados-Membros gozam de relativa discricionariedade na determinação das regras que permitem o exercício este direito de opção podendo restringir o seu âmbito de aplicação¹⁹.

3.2. Dos fundamentos subjacentes à consagração da isenção

De modo a enquadrar o fundamento das isenções plasmadas na Diretiva IVA relativamente às operações imobiliárias, importa a perceção dos antecedentes que presidiram à atual redação deste complexo normativo.

Historicamente, a Diretiva 67/288/CE do Conselho, de 11 de abril de 1967 (“Segunda Diretiva”) conferia aos Estados-Membros uma tendencial arbitrariedade na construção das isenções que integravam os seus ordenamentos jurídicos internos, isentando de imposto as entregas de bens expedidos ou transportados para fora do território em que determinado Estado aplica o IVA²⁰. Ainda assim, reconhecia-se, no preâmbulo deste diploma, a importância de atuar

¹⁷ N.º 2 do artigo 12.º da Diretiva IVA.

¹⁸ Alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 137.º da Diretiva IVA.

¹⁹ N.º 2 do artigo 137.º da Diretiva IVA.

²⁰ A determinação de uma isenção, por parte dos Estados-Membros, ficava apenas na pendência da sua submissão à Comissão, nos termos do artigo 16.º do referido compêndio legal. Relativamente à evolução histórica da consagração de isenções na Diretiva IVA, *cfr.* CHRISTIAN AMAND - «European Union – Are VAT Exemptions Compatible with Primary EU Law?», in *International VAT Monitor*, Vol. 21, n.º 6, 2010.

por forma a limitar estritamente o número de isenções, atenta a complexidade que a sua consagração importa para a mecânica geral do imposto.

Com ímpeto na harmonização da legislação dos Estados-Membros em matéria de IVA, a Sexta Diretiva, 77/388/CEE, do Conselho, de 17 de maio de 1977, almejava a uniformização da delimitação das operações tributáveis, assegurando, consequentemente a aplicação de regras uniformes no campo das isenções²¹. Deste modo, estabeleceu-se, de forma escarpada e em detalhe, uma lista de isenções, a serem consideradas pela legislação interna dos Estados-Membros, em matéria de IVA, reconhecendo-se a necessidade de excluir, na delimitação da base tributável, determinadas manifestações de consumo, em função das suas particularidades²².

Neste contexto, esclarece o Memorando Explicativo da Proposta da Sexta Diretiva que o conjunto de isenções que reverberou no seu texto é resultado das isenções que preexistiam nos diferentes Estados-Membros, encontrando-se fortemente ligadas aos *turnover taxes* que vigoravam ao tempo deste normativo, que continuam a encontrar reflexo no texto da atual Diretiva, e, concomitante, do reconhecimento da necessidade de um menor número de isenções possível²³.

No que especificamente respeita a operações imobiliárias pode ler-se no referido Memorando Explicativo que “*in the Member States the letting of immovable property is generally exempted on technical, economic and social grounds. But the arguments which justify the exemption of lettings of premises as dwellings and of agricultural tenancies no longer apply in the case of hotel premises or of lettings for industrial or commercial purposes*”.

Refira-se que, contemporaneamente à harmonização do sistema de isenções vertido na Diretiva IVA, não resultava um objetivo de política fiscal devidamente delineado e fundamentado para as isenções aí estabelecidas, imperando objetivos de ordem marcadamente pragmática²⁴. Ainda assim, a inclusão de isenções no normativo comunitário pode ser segregada, a partir de construções doutrinárias, na consideração de *merit goods* ou *merit*

²¹ Neste sentido, o preâmbulo da Sexta Diretiva “[considera que] *é conveniente estabelecer uma lista comum de isenções, a fim de que os recursos próprios sejam cobrados de modo uniforme em todos os Estados-membros*”.

²² Cfr. LUISA SCARCELLA - «Fundamental Rights and Merit Goods: The Case of the VAT Exemptions in the Public Interest», in *Global Jurist*, Vol. 19, n.º 3, 2019, pp. 1-11, p. 3.

²³ “*The list of exemptions has been drawn up having regard (i) to the exemptions already existing in the various Member States, and (ii) the need to keep the number of exemptions as small as possible*”, cfr. Memorando Explicativo da Proposta de Sexta Diretiva, de 20 de junho de 2023.

²⁴ Cfr. RITA DE LA FERIA; RICHARD KREVER – *op. cit.*, p. 22.

products, cominando objetivos económicos e sociais²⁵, e de *hard-to-tax goods*. Ora, relativamente à categoria dos *hard-to-tax goods*, onde tendencialmente se inserem as operações imobiliárias, são as razões de ordem prática que impelem a sua exclusão da base tributável, que se almeja ampla, em virtude de dificuldades estritamente técnicas do seu encaixe na mecânica geral do imposto.

Concretamente, e com o devido contributo para a percepção da isenção desta categoria de operações, já logrou esclarecer o TJUE, que a atividade de locação de bem imóveis constitui uma “*actividade relativamente passiva ligada ao simples decurso do tempo e que não gera valor acrescentado significativo*”²⁶. Paralelamente, entende o TJUE, que “[à] *semelhança das vendas de um novo edifício consecutivas à sua primeira entrega a um consumidor final, que marca o fim do processo de produção, a locação de um bem imóvel deve, portanto, em princípio, ser isenta do imposto, sem prejuízo do direito de opção pela tributação*”²⁷.

Como tal, na mesma linha de raciocínio “*se um bem for colocado à disposição de um sujeito passivo mediante locação, enquanto meio que contribui para a produção de bens ou de serviços cujo custo se repercute no preço destes, [é conforme à Sexta Diretiva que] o mesmo se mantenha ou regresse ao circuito económico e deva poder dar lugar a operações tributáveis*”²⁸.

Do mesmo, não se pode olvidar, em linha com o *supra* explanado, que a maioria das operações imobiliárias ocorrem entre particulares que não se encontram dotados de uma “*estrutura organizacional adequada ao fundamento do imposto*”, sob pena de se trazer “*para o campo de aplicação efectiva do imposto uma multidão de sujeitos passivos, tornando muito problemáticas a administração e a fiscalização*”²⁹.

Assim, se num primeiro momento a aposição desta isenção pode ter sido condicionada por fatores históricos, atualmente, e tal como resulta das considerações jurisprudenciais, subjaz

²⁵ Os motivos da subsunção às isenções deste tipo de bens divergem, estruturalmente, das razões de ordem técnica que se encontram subjacentes à isenção dos *hard-to-tax goods*. A este respeito, é possível identificar como ordens de razão para a inclusão dos *merit goods* no campo das isenções, as preocupações de equidade vertical, combatendo-se a regressividade natural do IVA, e enquanto forma de subsidiar determinados tipos de consumo em virtude das externalidades positivas que possam resultam. Neste sentido, RITA DE LA FERIA; RICHARD KREVER - *op. cit.*, p. 22. Repare-se que a exclusão da tributação das operações imobiliárias e, em concreto, de imóveis habitacionais, pode ter como fundamento a redução da regressividade do IVA, atendendo às considerações de equidade vertical e de políticas sociais *vd.* LIAM EBRILL, *et al.* – *op. cit.*, p. 39.

²⁶ Acórdão do TJUE, de 18.11.2004, Proc. C-284/03, ponto 20.

²⁷ Acórdão do TJUE, de 04.10.2001, Proc. C-326/99, ponto 52.

²⁸ Acórdão do TJUE, de 04.10.2001, Proc. C-326/99, ponto 53.

²⁹ *Cfr.* JOSÉ XAVIER DE BASTO – *op. cit.*, p. 225.

a esta isenção a intenção de simplificação proveniente da exclusão de tributação aplicável às transações tendencial e frequentemente conduzidas por particulares (e.g. as transmissões de imóveis seguintes às iniciais e a locação de bens imóveis destinados a habitação).

Ora, as isenções estabelecidas nas alíneas j), k) e l) do n.º 1 do artigo 135.º da Diretiva IVA materializam-se em isenções incompletas. Como tal, e contrariamente ao que acontece com as isenções completas, ao coibirem a liquidação de IVA nas operações realizadas a jusante da atividade (i.e., operações imobiliárias), negam a possibilidade de deduzir o IVA incorrido na realização dos *inputs* da atividade, não resultando, como inicialmente poderia aparentar, num benefício para os operadores.

Deste modo, resulta do exposto que, relativamente ao exercício de uma operação imobiliária, e ressalvadas as situações em que é admitida a renúncia à isenção, “o IVA em que possa ter incorrido [o proprietário] com o imóvel (e.g. aquisição, construção ou obras de manutenção) não será suscetível de ser por si recuperado (ou deverá ser objeto de regularização parcial ou total a favor do Estado)”³⁰.

3.3. A margem de conformação dos Estados-Membros

Como resulta das alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 137.º da Diretiva IVA, confere-se aos Estados-Membros a possibilidade de comportarem, ao abrigo das respetivas legislações internas, um regime que permita a opção pela tributação, podendo determinar as correspondentes regras para o seu exercício.

Neste contexto, compreende-se o terreno fértil para encontrar regimes díspares no seio da União Europeia, que possam abarcar, por um lado, uma permeabilidade total à possibilidade de opção pela tributação nas operações imobiliárias, uma vez que os contornos das alíneas b), c) e d) do n.º 1 do artigo 137.º da Diretiva IVA encontram total correspondência na norma de isenção vertida no artigo 135.º da Diretiva IVA, quer, por outro lado, não adotar qualquer tipo de mecanismo de renúncia à isenção neste âmbito.

Como tal, dado o carácter opcional que estas normas contêm resulta um *sistema complexo e não transparente*, sujeito a diversas variações nos diferentes ordenamentos jurídicos,

³⁰ AFONSO ARNALDO; JOSÉ PEDRO RUA - «Operações Complexas e Sector Imobiliário» in *Cadernos IVA 2021*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 49-70, p. 60. Sobre o tema das regularizações no setor imobiliário, cfr: LUÍS AIRES - «Regularizações de IVA em Bens de Investimento: Comentário ao Acórdão Imofloresmira» in *Julgar online*, 2019 e JOÃO MAGALHÃES RAMALHO, *et al.* - «Regularização do IVA em Operações Imobiliárias: O Acórdão Imofloresmira» in *Cadernos IVA 2018*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 225-242.

aprimorado pela rede de outros impostos que tributam igualmente as operações imobiliárias, suscitando a premência dos fenómenos de dupla tributação³¹.

A jurisprudência europeia nesta matéria tem reconhecido que “o artigo 13.º, C, da Sexta Directiva [equivalente à norma vertida no n.º 1 do artigo 137.º da actual Directiva IVA] dá aos Estados-Membros a possibilidade de conceder aos seus sujeitos passivos o direito de optar pela tributação da locação de bens imóveis e também a de restringir o âmbito do direito de opção ou suprimi-lo”³², deixando ao legislador nacional a avaliação da pertinência de introduzir um regime de renúncia à isenção em função das características específicas de cada Estado-Membro, num determinado momento e contexto³³.

No entanto, quando os Estados-Membros optem, no exercício da faculdade que lhes é conferida, por “restringir o alcance do direito de opção e de determinar as modalidades do seu exercício, devem respeitar os objectivos e os princípios gerais da Sexta Directiva, designadamente o princípio da neutralidade fiscal e a exigência da aplicação correcta, simples e uniforme das isenções previstas”³⁴, respeitando, igualmente, o princípio da proporcionalidade. Como tal, os Estados-Membros conhecem os limites da ampla margem de conformação que lhes é conferida pela Directiva IVA nos princípios estruturais do sistema do IVA, devendo encontrar-se em conformidade com estes.

³¹ RITA DE LA FERIA; RICHARD KREVER – *op. cit.*, p. 26.

³² Acórdão do TJUE, de 29.04.2004, Processos Apensos C-487/01 e C-7/02, ponto 66.

³³ Esclarece ainda o TJUE, no Acórdão de 03.12.1998, Proc. C-381/97, ponto 17 que “[a] liberdade de instituir ou não o direito de opção não é restringida no tempo nem pelo facto de uma decisão contrária ter sido tomada num período anterior. Os Estados-Membros podem, por isso, também, no âmbito das suas competências nacionais, revogar o direito de opção depois de o terem instituído, e retomar a regra de base, que é a exoneração do imposto, para as operações de locação de bens imóveis”.

³⁴ Acórdão do TJUE, de 12.01.2006, Proc. C-246/04, ponto 31.

CAPÍTULO IV – TRANSPOSIÇÃO PARA O ORDENAMENTO JURÍDICO PORTUGUÊS

Ora, particularizando na transposição do normativo comunitário para o ordenamento jurídico nacional, a alínea 29) do artigo 9.º do Código do IVA entende como operação sujeita, mas isenta de imposto, a locação de bens imóveis, excluindo, em linha com o disposto no n.º 2 do artigo 135.º da Diretiva IVA, e em cumprimento da margem de discricionariedade conferida pelo legislador comunitário, algumas operações económicas³⁵.

Concretamente, importa sublinhar que o legislador nacional excluiu da norma de isenção vertida na alínea 29) do artigo 9.º “*qualquer outra locação de bens imóveis de que resulte a transferência onerosa da exploração de estabelecimento comercial ou industrial*” ao abrigo da subalínea c). A razão subjacente a esta norma reside no facto de as locações que envolvem a exploração de um determinado ativo comercial ou industrial, “*não [gerarem], por um lado, as dificuldades de ordem técnica que justificam a isenção e, por outro, [corresponderem] já a uma exploração ativa dos imóveis*”³⁶⁻³⁷.

A alínea 30 expande a base de incidência das normas de isenção a todas as operações sujeitas a IMT. A leitura desta disposição implica, nessa qualidade, a sua conjugação com o âmbito de aplicação objetivo oferecido pelo artigo 2.º do Código do IMT ficando circunscritas

³⁵ Deste modo, excluem-se da isenção: “a) *As prestações de serviços de alojamento, efectuadas no âmbito da actividade hoteleira ou de outras com funções análogas, incluindo parques de campismo*; b) *A locação de áreas para recolha ou estacionamento colectivo de veículos*; c) *A locação de máquinas e outros equipamentos de instalação fixa, bem como qualquer outra locação de bens imóveis de que resulte a transferência onerosa da exploração de estabelecimento comercial ou industrial*; d) *A locação de cofres-fortes*; e) *A locação de espaços para exposições ou publicidade*” (sublinhado nosso).

³⁶ TERESA ROQUE - «Da forma à substância na Locação de Bens Imóveis», in *Cadernos IVA 2019*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 451-479, p. 454.

³⁷ Sobre a conformidade da norma constante da subalínea c) da alínea 29) do artigo 9.º do Código do IVA com a Diretiva IVA, em particular, com a segunda parte do n.º 2 do artigo 135.º, *vd.* VÍTOR LOUREIRO E SILVA - «Letting of Immovable Property: An Overview of the Portuguese Further Exclusion to the VAT Exemption», in *International VAT Monitor*, Vol. 31, n.º 6, Amsterdam, IBFD, 2020. Neste contexto, entende o autor que “*Member States may not be allowed to subtract from the scope of the exemption transactions that, in view of scope of ECJ, may be covered by the concept of leasing or letting immovable property provided for in article 135(1)(l) of the VAT Directive*”. Deste modo, questiona-se, uma vez definido o conceito de “*leasing or letting of immovable property*”, quais são os contornos limítrofes da margem de discricionariedade conferida pela Diretiva IVA, na segunda parte do n.º 2 do artigo 135.º, mormente no que respeita ao facto de um Estado-Membro excluir do âmbito da isenção determinadas operações que se encontram, liminarmente, abrangidas por este conceito que, como se explanará, deverá ser interpretado na qualidade de conceito autónomo de Direito europeu. “*In this respect, the Advocate General La Pergola, by reference to the Amengual Far case, stressed that because the VAT Directive is intended to be applied uniformly throughout the European Community, establishing, for this purpose, a harmonized system of exemptions, it should not be interpreted as allowing Member States to derogate from the exemption without any limit, since this would make the scope of the exemption derivative*” (sublinhado nosso).

as transmissões, a título oneroso, do direito de propriedade ou de figuras parcelares desse direito, sobre bens imóveis situados em território nacional³⁸.

4.1. Delimitação operativa do âmbito de aplicação da isenção

Ora, “[s]ince the interests of the tax authorities and businesses are not always parallel, even the simplest words may become a nightmare”³⁹. Se as operações económicas que ficam adstritas à aplicação da isenção vertida na alínea 30) do artigo 9.º do Código do IVA não suscitam especiais questões hermenêuticas, mormente em virtude da remissão operada para o Código do IMT, a mesma solução não reverberou na alínea 29) deste artigo.

Neste sentido, a delimitação desta previsão normativa, através da definição dos conceitos que lhe subjazem, deve compreender-se fulcral na medida em que o recorte destes conceitos permite segregar as operações que se devem considerar isentas e, em consequência, o direito à dedução do IVA incorrido a montante para o exercício desta atividade vê-se limitado, das operações que, ao não encontrarem respaldo nesta norma de isenção, devem considerar-se tributadas.

4.1.1. O conceito de bem imóvel

A delimitação operativa dos conceitos vertidos na alínea 29) do artigo 9.º do Código do IVA impele, de forma preliminar, à compreensão do conceito de bem imóvel para efeitos da sua aplicação.

A este respeito, cumpre sublinhar a complexidade inerente às interpretações díspares que o conceito de bem imóvel é suscetível de potenciar, até à redação atualmente vigente do Regulamento de Execução n.º 282/2011 do Conselho, de 15 de março de 2011 (“Regulamento de Execução”), mitigadas pelos desenvolvimentos jurisprudenciais conduzidos pelo TJUE. Neste sentido, no essencial, a linha interpretativa deste Tribunal centrou-se em dois critérios fundamentais na análise da subsunção ao conceito de bem imóvel, “[o] primeiro é que se trate de construções implantadas no solo, sem prejuízo de poderem ser reutilizadas noutro local. O segundo refere-se à mobilidade e importa que as construções não sejam facilmente

³⁸ Incluindo-se, ainda, as situações consagradas nos restantes números do artigo 2.º que alargam o “conceito de transmissão de bens imóveis”.

³⁹ CHRISTIAN AMAND, *et al.* - *op. cit.*, p. 325.

desmontáveis e deslocáveis, apesar de não ser necessário que a implantação no solo o seja de forma indissociável”⁴⁰.

Relativamente a parcelas de solo que se encontrem submersas, na qualidade de parcelas territoriais delimitadas permanentemente, já logrou do TJUE esclarecer que merecem a devida subsunção no conceito de bem imóvel⁴¹.

Atualmente, consta da redação do n.º 2 do artigo 12.º da Diretiva IVA que deve entender-se como edifício “*qualquer construção incorporada no solo*”. Neste contexto, densifica o artigo 13.º-B do Regulamento de Execução que se consideram como bens imóveis, as parcelas delimitadas de solo, situadas à sua superfície ou sob esta, desde que possam ser objeto de um direito real⁴², bem como “*qualquer edifício ou construção fixado ao solo ou no solo, acima ou abaixo do nível do mar que não possa ser facilmente desmantelado ou deslocado*”.

Adicionalmente, integram conceito de bem imóvel, os elementos instalados, e que façam parte integrante de um determinado edifício ou de uma construção, na ausência dos quais não se pode assertar sobre a sua completude, bem como os elementos, equipamentos ou máquinas instalados de forma permanente e que não possam ser deslocados sem que para tal se comprometa (e.g., destrua ou altere) o edifício ou construção.

4.1.2. O conceito de locação de bens imóveis

Delimitado o conceito de bens imóveis no qual se alicerça a isenção de IVA conferida às operações imobiliárias, importa definir o que se deve entender por “*locação de bens imóveis*”. A acuidade da definição deste conceito bem se compreende, uma vez que “[o] *universo das operações imobiliárias tem-se revelado fértil em situações em que os sujeitos passivos se desdobram numa multiplicidade de variações contratuais de natureza atípica ou inominada*

⁴⁰ ALEXANDRA COELHO MARTINS; FRANCISCO PEREIRA FIGUEIREDO - «O Conceito de Bem Imóvel par Efeitos de IVA», in *Cadernos IVA 2021*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 71-84, p. 74, tendo por referência a decisão prolatada no Acórdão do TJUE de 16.01.2003, Proc. C-315/00, ponto 33. Estes critérios encontram igual reflexo na jurisprudência recente do TJUE, *vd.* Acórdão de 28.02.2019, Proc. C-278/18, ponto 23.

⁴¹ *Vd.* Acórdão do TJUE de 07.09.2006, Proc. C-166/05, ponto 20. Em sentido oposto, na medida em que se tratava de direitos de pesca numa lagoa de domínio público, que não investia o concessionário no direito de ocupar o bem imóvel e excluir qualquer outra pessoa de beneficiar desse direito, que, como se descreverá *infra*, constitui um elemento essencial do conceito comunitário jurisprudencial de locação, *vd.* Acórdão do TJUE de 06.12.2007, Proc. C-451/06, pontos 21 e ss.

⁴² Entendem ALEXANDRA COELHO MARTINS e FRANCISCO PEREIRA FIGUEIREDO (*op. cit.*, p. 80) que o conceito de *direitos reais* expresso na alínea a) do artigo 13.º-B do Regulamento de Execução deve ser lido em conformidade com o conceito de transmissão de bens disposto na Diretiva IVA. Como tal, o que importa será “a *“propriedade económica” ou a “posse económica”, conceções que ultrapassam a condição de se possuir um título jurídico”*.”

[...]”⁴³ – constituindo-se basilar a sua delimitação, como primeiro crivo entre a aplicação, ou não, da norma de isenção. Esta multiplicidade e diversidade de operações é o reflexo da liberdade contratual e económica da qual as partes se encontram investidas e na margem de conformação do modelo negocial e organizacional que pretendam assumir.

Ora, o conceito de locação de bens imóveis não encontra a sua densificação na Diretiva IVA, em especial, na norma que contempla a isenção a este respeito, nem apresenta uma definição no Regulamento de Execução, merecendo, em consequência, a devida interpretação pela via jurisprudencial que se tem revelado profícua na sua consolidação.

Na apreciação dos conceitos utilizados no texto da Diretiva IVA, em especial em normas de isenção, o TJUE já teve oportunidade de esclarecer que estas encerram conceitos autónomos de Direito europeu e, nessa qualidade, devem ser objeto de uma definição comunitária e uniforme⁴⁴, militando, para tal, a almejada harmonização que se pretende para o sistema comum do IVA, observando, concretamente, a *ratio legis* que subjaz à isenção⁴⁵.

Neste contexto, e atendendo a que o legislador europeu, nesta matéria, não remeteu a densificação deste conceito para a legislação interna dos Estados-Membros⁴⁶ revela-se, em consequência, de escopo limitado, ou mesmo inexistente, o conceito de locação adotado pela legislação nacional, nomeadamente a disposição constante do artigo 1022.º do CC⁴⁷, enquanto critério hermenêutico, contrariamente ao que poderia resultar do n.º 2 do artigo 11.º da LGT. Como tal, “a interpretação do conceito de locação de bens imóveis [...] não pode depender daquela que é feita pelo direito civil de um Estado-Membro”⁴⁸.

Neste sentido, é igualmente assente que, na medida em que as normas de isenção constituem verdadeiras derrogações ao *broad base principle* que impele à tributação de todas as manifestações de consumo, corporizadas nas prestações de serviços efetuadas a título

⁴³ TERESA ROQUE – *op. cit.*, p. 452.

⁴⁴ Acórdão do TJUE de 06.12.2007, Proc. C-451/06, ponto 16.

⁴⁵ Acórdão do TJUE de 04.10.2001, Proc. C-326/99, ponto 50. Nestes moldes “*devem normalmente ser objeto de uma interpretação autónoma e uniforme, que deve ser procurada tendo em conta o contexto da disposição e o objetivo prosseguido pela regulamentação em causa*”, Acórdão do TJUE de 16.11.2017, Proc. C-308/16, ponto 38.

⁴⁶ Tal como o fez a propósito de outros conceitos, *e.g.* o conceito de fundos comuns de investimento na isenção prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 135.º da Diretiva IVA.

⁴⁷ Esta disposição surge, frequentemente, citada pela AT em diversas Fichas Doutrinárias a respeito da densificação do conceito de locação de bens imóveis.

⁴⁸ Acórdão do TJUE de 16.01.2003, Proc. C-315/00, ponto 26.

oneroso por um sujeito passivo agindo nessa qualidade, conduzem à necessidade de uma interpretação estrita⁴⁹, atendendo ao objetivo que se pretende prosseguir.

Nestes moldes, a jurisprudência do TJUE tem definido a locação de bens imóveis recorrendo aos seguintes elementos: (i) a existência de um direito, conferido pelo proprietário de um imóvel ao locatário, a ocupar um determinado bem imóvel (ii) com a exclusão de qualquer outra pessoa do exercício desse direito, (iii) por um período previamente acordado pelas partes (iv) mediante uma determinada remuneração⁵⁰.

Ora, recuperando os fundamentos que presidiram à consagração de uma isenção para a locação de imóveis em IVA, estas operações, ainda que possam ser consideradas como operações económicas, constituem-se de forma relativamente passiva, não encerrando, em si mesmo, um valor acrescentado significativo⁵¹.

O entendimento propugnado pelo TJUE passa, *prima facie*, pela perceção de que não pode ser suscetível de desencadear a aplicação da isenção uma determinada operação que, conjuntamente com a mera colocação passiva de um bem imóvel à disposição do locatário, comporte um conjunto determinado de serviços (*e.g.*, atividades de supervisão, gestão e manutenção), conjuntamente com a “*disposição de outras instalações, de modo que, não se verificando circunstâncias absolutamente especiais, a locação deste bem não pode constituir uma prestação preponderante*”⁵².

Para tal, independentemente da designação que as partes atribuam a um determinado contrato, o elemento verdadeiramente decisivo é a natureza objetiva da transação em crise e a sua função económica, como afloramento da sua materialidade subjacente, devendo considerar-

⁴⁹ *Vd.* Acórdão do TJUE, de 06.12.2007, Proc. C-451/06, ponto 18. A este respeito, importa notar que o conceito de interpretação estrita se opõe a uma interpretação restritiva. Em realidade, o que está em causa na condução do processo hermenêutico pelo intérprete é “[a promoção de] uma interpretação declarativa ou literal, consciente de que os termos utilizados para definir as isenções previstas no artigo 135.º da Diretiva IVA não devem ser interpretados de maneira a privar as isenções dos seus efeitos”, coartando-se a possibilidade de interpretações extensivas ou analógicas, VÍTOR LOUREIRO E SILVA - «Locação de Bens Imóveis e Operações Compostas: Os mais recentes desenvolvimentos na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e na posição da Autoridade Tributária e Aduaneira» in *Revista Electrónica de Fiscalidade da AFP*, Ano II, n.º 1, 2020, p. 8.

⁵⁰ “[O] Tribunal de Justiça definiu a locação de bens imóveis, na aceção desta disposição, como o direito, conferido pelo proprietário de um imóvel ao locatário, de ocupar esse imóvel e de excluir qualquer outra pessoa do benefício desse direito, por um período acordado e mediante remuneração”, Acórdão do TJUE de 06.12.2007, Proc. C-451/06, ponto 17.

⁵¹ Acórdão do TJUE de 04.10.2001, Proc. C-326/99, ponto 52.

⁵² Acórdão do TJUE de 28.02.2019, Proc. C-278/18, ponto 21. No mesmo sentido, Acórdão do TJUE, de 18.01.2001, Proc. n.º C-150/99, ponto 26.

se todas as características e circunstâncias da operação, numa análise que se pretende verdadeiramente casuística⁵³.

Ora, como se depreende, a consideração sobre o que deve, ou não, ser subsumível no conceito de locação complexifica-se em virtude da disponibilização do bem imóvel ser acompanhada de prestações de natureza diversa⁵⁴. Nestas circunstâncias, torna-se imperativo analisar se as prestações constituem, para efeitos de IVA, uma prestação única (englobando relações de subordinação e interdependência), merecendo o mesmo enquadramento em IVA, ou prestações independentes. Na análise da existência de prestações principais e acessórias, importará perceber que prestações não consubstanciam, na ótica do consumidor, “*um fim em si mesmo, mas apenas um meio de beneficiar, nas melhores condições, da prestação dita principal*”⁵⁵.

A este respeito, a AT adotou, inicialmente, através do entendimento expresso em diversas Fichas Doutrinárias⁵⁶, o conceito de *paredes nuas* na pendência do qual deveria ser interpretado o conceito de locação de bens imóveis. Como tal, apenas se devem considerar como isentas de IVA as locações de bens imóveis que, independentemente da finalidade visada (*i.e.*, de cariz habitacional, comercial, industrial ou agrícola), sejam efetuadas *paredes nuas*, quando diga respeito a prédios urbanos ou *apenas o solo*, na circunstância dos prédios rústicos.

Neste âmbito, todas as transações que, em adição à colocação passiva, por um período temporal circunscrito, do bem imóvel à disposição da contraparte incorporem uma panóplia de serviços conexos com esta disponibilização, implicando uma exploração ativa dos bens imóveis, e relacionados com a sua aptidão produtiva, consideram-se fora do conceito de locação de bens imóveis (“*nomeadamente, instalações ou áreas devidamente preparadas e apetrechadas para dar continuidade ao exercício de uma actividade comercial e/ou industrial*”⁵⁷) e, consequentemente, considerar-se-ão tributadas.

⁵³ Neste sentido, Acórdão do TJUE, de 22.01.2015, Processo C-55/14, ponto 21.

⁵⁴ A título exemplificativo “(i) [a] disponibilização de bens e/ou equipamentos relacionados com o funcionamento do imóvel [...], (ii) em prestações usualmente associados à conservação, manutenção, promoção ou utilização [...], ou mesmo (iii) prestações não conexas com o próprio espaço, mas características da operação a desenvolver” AFONSO ARNALDO; JOSÉ PEDRO RUA - *op cit.*, p. 61.

⁵⁵ SÉRGIO VASQUES – O Imposto sobre o Valor Acrescentado, Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2020, p. 218. Neste sentido, “para avaliar quais são os elementos predominantes num determinado contrato, não nos podemos limitar a um exame abstrato ou puramente formal do mesmo. Sendo necessário identificar a função económica do contrato, isto é, a função concreta que o mesmo é objectivamente chamado a desempenhar para satisfazer os interesses das partes”, Conclusões do Advogado-Geral no âmbito do Proc.C-409/98, de 23.01.2001, ponto 27.

⁵⁶ A título exemplificativo, *vd.* Fichas Doutrinárias n.º 2570, de 20.10.2011 e n.º 9949 de 11.03.2016.

⁵⁷ Ficha Doutrinária n.º 2579, de 20/10/2011, ponto 35.

4.1.2.1. Acórdão Mailat – o turning point do entendimento da AT

O contexto factual subjacente à decisão proferida pelo TJUE no Acórdão *Mailat*⁵⁸ fundamentava-se numa operação de locação de um bem imóvel, com vista à sua exploração comercial, acompanhada dos equipamentos e consumíveis necessários para a continuidade dessa exploração.

A este respeito, entendeu o TJUE que, neste cenário, a locação dos equipamentos e dos consumíveis edificam-se como meramente acessórias da prestação principal: a locação do bem imóvel. Na realidade, a locação dos bens móveis não pode ser cindida da locação do imóvel que, por estarem incorporados neste, devem ser considerados sua parte integrante.

Concluiu-se, assim, “*que o contrato de locação de um bem imóvel utilizado como estabelecimento comercial, incluindo todos os bens de equipamento e consumíveis necessários para a sua exploração, constituía uma prestação única (isenta de IVA) em que a locação do imóvel era a prestação principal relativamente à qual as outras prestações (leia-se, a locação de bens de equipamento e de bens consumíveis), eram meramente acessórias*”⁵⁹.

Ora, subsequentemente a esta decisão, a AT parece ter alterado o seu entendimento nesta matéria, robustecendo o conceito de *paredes nuas* por si construído. Deste modo, clarifica a AT que, uma operação, ainda que seja acompanhada de móveis e equipamentos pode ser considerada como uma mera locação passiva.

O que releva, no entendimento da AT, é o facto de esta locação ser destinada ao exercício de outras atividades adicionais à mera cedência do bem imóvel, “*como é o caso do alojamento local ou alojamento turístico, ou incluir outras prestações de serviços, tais como serviços de limpeza e de manutenção de interiores ou exteriores, o fornecimento de água, luz, internet, comunicações, não estando estas operações abrangidas pela isenção*”⁶⁰⁻⁶¹.

⁵⁸ Acórdão do TJUE de 19.12.2018, Proc. C-17/18. Com uma análise detalhada da evolução jurisprudencial, JOANA MALDONADO REIS; SARA SOARES - «A Isenção de IVA na Locação Revisitada: Em Busca do Norte Perdido», *in Cadernos IVA 2021*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 161-179.

⁵⁹ VÍTOR LOUREIRO E SILVA – *op. cit.*, p. 17.

⁶⁰ Ficha Doutrinária n.º 15479, de 06.06.2019, ponto 18. No mesmo sentido, *vd.* Ficha Doutrinária n.º 19426, de 28.01.2021.

⁶¹ Para uma análise da aplicação desta isenção a algumas tipologias contratuais popularizadas pela prática comercial, *vd.* CLOTILDE CELORICO PALMA - «Tratamento dos contratos *build to suit* em Imposto sobre o Valor Acrescentado – Algumas considerações», *in Estudos de IVA VI*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 7-72.

4.2. O Decreto-Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro

O DL n.º 21/2007, de 29 de janeiro, que regula, atualmente, o Regime da Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias, suplantou o pretérito DL n.º 241/86, de 20 de agosto, com um ímpeto muito específico e delimitado, desde logo, pelo próprio preâmbulo do diploma. Deste modo, estipulou-se que “[o] presente decreto-lei procede à introdução na legislação do IVA de um conjunto de medidas destinado a **combater algumas situações de fraude, evasão e abuso que se vêm verificando na realização das operações imobiliárias sujeitas a tributação**, seguindo, nesta matéria, a experiência anteriormente adquirida e as melhores práticas adoptadas em outros Estados membros da União Europeia” (realce nosso), denotando-se igual preocupação relativamente às transações entre entidades com relações especiais.

De per si, a aprovação deste diploma aportou alguma instabilidade à atuação dos sujeitos passivos que, ao considerarem a essencialidade da renúncia na sua organização económica, viram desconsideradas as suas legítimas expetativas, através das alterações introduzidas, fomentando uma “*fonte de incerteza técnica*”⁶².

Vejamos, neste sentido, as principais condições instituídas pelo legislador português, fulcrais na consolidação da opção pela tributação⁶³.

4.2.1. Condições objetivas

O artigo 2.º deste Regime comporta um conjunto de condições objetivas, viscerais às características dos bens imóveis e estruturais para despoletar o direito de opção pela tributação, estabelecendo, liminarmente, nas alíneas do seu n.º 1 um conjunto de condições que se revestem de natureza cumulativa e de verificação necessária.

Deste modo, à luz da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, reconhece-se imperativo que o imóvel se trate de um prédio urbano, ou de uma fração autónoma deste, ou, no caso de se tratar de uma transmissão, de um terreno para construção. Como tal, este normativo delimita-se, operativamente, pela exclusão do seu âmbito de aplicação dos prédios rústicos, ou de carácter misto, tal como entendidos nos termos do artigo 3.º do Código do IMI, ficando, em

⁶² ANTÓNIO BEJA NEVES; AFONSO ARNALDO - «O Setor Imobiliário e o IVA, perspectivas de uma relação conturbada» in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano I, n.º 2, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 95-128, p. 105.

⁶³ Por razões de economia textual remetemos para o Anexo I que contém, de forma esquemática e detalhada, as condições que se devem verificar no acesso a este Regime.

consequência, vedada a possibilidade de opção pela tributação em operações que envolvam estes prédios.

Adicionalmente, resulta das restantes alíneas do n.º 1 do artigo 2.º a necessidade de o imóvel se encontrar inscrito na matriz em nome do proprietário⁶⁴, ou que tenha sido pedida a sua inscrição, e não se destine a habitação, devendo o respetivo contrato ter por objeto a transmissão do direito de propriedade do imóvel ou, na circunstância da locação, dizer respeito à sua totalidade. O bem imóvel deve ser afeto a atividades que confirmam direito à dedução do IVA suportado nas aquisições sendo que, no caso de locação, o valor anual da renda deve ser superior a 25 avos do valor de aquisição ou construção do imóvel⁶⁵.

Nestes moldes, limitou-se a possibilidade de renunciar à isenção de IVA nas operações imobiliárias ao direito de propriedade, furtando-se ao seu âmbito de aplicação os direitos reais menores, tal como resulta da literalidade normativa.

Sendo certo que, na esteira do que resulta da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º, será admissível a opção pela tributação quanto a frações autónomas, pode questionar-se a sua aplicabilidade às unidades suscetíveis de utilização independente⁶⁶. A aparente subtração desta realidade à possibilidade de aplicação do Regime, reveste especial importância no tratamento dos edifícios destinados a atividades económicas, os quais, ainda que materialmente se possa percecionar a existência de divisões segmentadas e independentes, não se encontram em regime de propriedade horizontal, realidade comum ditada pela prática comercial (*e.g.* escritórios, espaços de *coworking* ou de reunião). Não obstante, na prática, a AT tem reconhecido esta

⁶⁴ Relativamente à necessidade de inscrição na matriz do imóvel em nome do proprietário, no caso de contratos realizados em simultâneo, quando se pretenda a renúncia à isenção, deve verificar-se em relação ao sujeito passivo que realiza a transmissão do imóvel no primeiro dos contratos, *cf.* n.º 3 do artigo 2.º.

⁶⁵ A respeito da interpretação do conceito de *valor de construção* do imóvel, constante da alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º, já se pronunciou o Tribunal Arbitral no âmbito do Proc. n.º 33/2020-T, de 30.11.2020. Conclui o Tribunal que, o elemento literal de interpretação conduz a que a norma se refira ao valor do prédio que corresponda à construção, retirando o valor de aquisição do terreno e os encargos a esta associados. É, aliás, esta a interpretação mais consentânea com a teleologia normativa que, tentando combater situações abusivas, pretende que o valor que é possível deduzir de IVA, com os gastos incorridos na construção, seja de alguma forma equivalente ao IVA liquidado pelo sujeito passivo na locação do imóvel em causa.

⁶⁶ Repare-se que, ao abrigo da redação originária do n.º 4 do artigo 12.º do Código do IVA, contemporânea do anterior Regime, a renúncia à isenção era admitida aos “*bens imóveis ou partes autónomas*”. Ora, o conceito de partes autónomas “*tem indiscutivelmente um sentido mais lato, correspondendo a uma parte do imóvel que funcione autonomamente e que não tem de preencher os requisitos legais exigidos para a constituição da propriedade horizontal*”, Acórdão do CAAD, de 13.09.2019, Proc. n.º 38/2019-T, denotando uma intenção restritiva do legislador aquando da sua alteração.

possibilidade, reconhecimento desse comprovado através da emissão de certificados de renúncia à isenção, nas circunstâncias de unidades suscetíveis de utilização independente⁶⁷.

Demonstra-se imperativo uma clarificação legal desta situação, sob pena de gerar incerteza e insegurança na atuação dos sujeitos passivos, devendo a solução passar pela inserção destas situações no âmbito deste Regime por forma a evitar normas de cariz marcadamente restritivo.

Ora a respeito do requisito contemplado na alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º do DL, na parte em que se delimita à *totalidade do bem imóvel*, a AT já esclareceu que, numa situação em que se celebrem dois contratos de locação distintos, referentes ao mesmo bem imóvel, e ainda que estes cubram, em conjunto, a totalidade deste bem, resultando, materialmente, a sua locação total, não se considera preenchido o requisito vertido nesta alínea. Esta condição apenas se tem como preenchida no caso de ser celebrado um único contrato, com os dois locatários, dizendo este respeito à totalidade do bem imóvel⁶⁸. Demarca-se, por esta forma, a liberdade de organização económica conferida aos operadores do mercado, em virtude da interpretação conduzida pela AT, vedando a possibilidade de exercício da renúncia em realidades que, na sua essência, se revelam idênticas.

Como tal, permanecem insuscetíveis de desencadear a opção pela tributação as realidades em que, dizendo respeito à totalidade do bem imóvel, o contrato de locação é celebrado, separadamente, com um ou mais locatários, bem como todas as situações em que o objeto contratual da locação se reduz a uma parte do imóvel, com ressalva para as situações já expendidas de propriedade horizontal e unidades suscetíveis de utilização independente.

Ora, preenchidos os requisitos constantes do n.º 1 do artigo 2.º releva-se necessário que o bem imóvel se encontre numa das circunstâncias constantes do seu n.º 2. Assim, tem de (i) estar em causa a primeira transmissão ou locação do bem imóvel ocorrida após a construção, quando tenha sido deduzido ou ainda seja possível deduzir, no todo ou em parte, o IVA nela suportado; (ii) estar em causa a primeira transmissão ou locação do imóvel após ter sido objeto de grandes obras de transformação ou renovação, de que tenha resultado uma alteração superior a 30% do VPT para efeitos de IMI, quando ainda seja possível proceder à dedução, no todo ou em parte, do IVA suportado nessas obras; (iii) na transmissão ou locação do imóvel subsequente

⁶⁷ Cfr: MARTA PONTES; RAQUEL MAURÍCIO - «O Regime do IVA nas Operações Imobiliárias: Breve Reflexão Crítica», in *Cadernos IVA 2021*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 247-280, pp.265 e ss.

⁶⁸ Pontos 31 e ss da Ficha Doutrinária n.º 13477, de 19.06.2018.

a uma operação efetuada com renúncia à isenção quando esteja a decorrer o prazo de regularização previsto no n.º 2 do artigo 24.º do Código do IVA relativamente ao imposto suportado nas despesas de construção ou aquisição do imóvel.

No que respeita à interpretação da norma constante da alínea c) do n.º 2 do artigo 2.º, deve entender-se que, quando o legislador se refere a *transmissão ou locação subsequente*, não se reduza a situações imediatamente subsequentes, mas que abranja, outrossim, operações subsequentes, ainda que tenham sido mediadas de operações isentas⁶⁹, sob pena de se criarem situações que impelem à regularização dos montantes de IVA deduzidos de forma indistinta.

A verificação destas condições adicionais, ainda que de verificação alternativa, conhece um entrave na articulação com as transmissões de terrenos para construção que, *it goes without saying*, não pressupõem a existência de uma construção prévia, como exigido pelo n.º 2 do artigo 2.º do Regime.

Sistematicamente, resulta do n.º 3 do artigo 6.º do Código do IMI que se devem considerar como terrenos para construção aqueles “*situados dentro ou fora de um aglomerado urbano, para os quais tenha sido concedida licença ou autorização, admitida comunicação prévia ou emitida informação favorável de operação de loteamento ou de construção (...)*”⁷⁰

A este respeito, no Acórdão de 14.05.2018, referente ao Proc. n.º 477/2017-T, entendeu o Tribunal Arbitral que a verificação das alíneas plasmadas no n.º 2 do artigo 2.º são inaplicáveis, por impossibilidade absoluta, às concretas especificidades apresentadas pelos terrenos para construção. Como tal, (i) ter-se-ia de concluir pela impossibilidade de recorrer a este regime nas operações relativas a terrenos para construção, dada a manifesta impossibilidade de preenchimento das condições aí previstas; ou (ii) que o n.º 2 do artigo 2.º não é aplicável aos terrenos para construção e, como tal, cumpridas as demais condições, mostrar-se-ia possível o recurso à renúncia.

Ora, conclui o Tribunal que, uma vez que a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º refere expressamente a admissibilidade da renúncia à isenção nos terrenos para construção, dever-se-ão considerar abrangidos por esta possibilidade, sob pena de se ferir a coerência normativa do

⁶⁹ Neste sentido, *vd.* MARTA PONTES; RAQUEL MAURÍCIO – *op. cit.*, pp. 270 e ss.

⁷⁰ Como bem tem notado a jurisprudência proferida pelos Tribunais Arbitrais a este respeito deve entender-se que existe uma correspondência entre os conceitos utilizados nos dois normativos, sob pena de se gerarem incongruências injustificáveis. “[J]ulga-se que o conceito de “terreno para construção” empregue no referido Regime, se deverá identificar com o conceito correspondente definido no CIMI”, Acórdão do CAAD de 14.05.2018, Proc. n.º 477/2017-T.

diploma⁷¹. Nestes termos, a aplicação das condições vertidas nas alíneas do n.º 2 do artigo 2.º reduz-se às situações de prédios urbanos e frações autónomas⁷².

Por último, ficam excluídas as operações de sublocação de bens imóveis, excetuadas as situações em que os bens imóveis sejam destinados a fins industriais, devendo este conceito restringir-se às circunstâncias em que o prédio urbano se encontra efetivamente licenciado para tal⁷³.

4.2.2. Condições subjetivas

Cumulativamente às condições objetivas o Regime da Renúncia delimita condições de índole subjetiva, relacionadas com a qualidade do transmitente e adquirente do imóvel ou, caso se trate de uma locação, do locador e do locatário. Nestes termos, o n.º 1 do artigo 3.º dispõe que, estes devem ser considerados sujeitos passivos, à luz da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do IVA.

Adicionalmente, revela-se imperativo que estes sujeitos pratiquem operações que confirmem o direito à dedução ou, no caso de sujeitos passivos que exerçam simultaneamente operações que conferem direito à dedução e operações que não conferem esse direito, que o conjunto das operações que conferem direito à dedução seja superior a 80%⁷⁴, não estejam abrangidos pelo regime especial dos pequenos retalhistas constante dos artigos 60.º e seguintes do Código do IVA, e disponham de contabilidade organizada nos termos dos Códigos do IRS ou do IRC.

Deste modo, o legislador pretendeu excluir os sujeitos passivos que não disponham de sede, direção efetiva ou domicílio em território português, nem disponham de estabelecimento estável neste território, *ex vi*, n.º 1 do artigo 123.º do Código do IRC, consubstanciado “*um fator*

⁷¹ Por razões de coerência sistemática, o próprio conceito de *terreno para construção* devia ser considerado como integrado no conceito de *prédio urbano*, em consonância com a alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º do Código do IMI. Esta realidade pode levar “*o intérprete a crer que onde o legislador escreveu prédio urbano, estava a pensar em edifícios ou outros imóveis com edificações relevantes*”, MARTA PONTES; RAQUEL MAURÍCIO – *op. cit.*, p. 259. No mesmo sentido, já se pronunciou a AT, na Ficha Doutrinária n.º 20533, de 19.10.2022, ao referir que “[p]or força do disposto no artigo 11.º da LGT, quanto à interpretação do sentido das normas fiscais, utilizar o conceito de “prédio urbano” constante do artigo 6.º do CIMT”.

⁷² Neste sentido, MARTA PONTES; RAQUEL MAURÍCIO – *op. cit.*, pp. 261 e ss.

⁷³ Ficha Doutrinária n.º 655, de 07.06.2010.

⁷⁴ Ainda que o conjunto das operações que confere direito à dedução não seja superior à percentagem de 80%, os sujeitos passivos cuja atividade tenha por objeto, com caráter de habitualidade, a construção, reconstrução ou aquisição de imóveis para venda ou para locação, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º. Fica, no entanto, por definir o que se deve entender como habitualidade, conceito que deve ser integrado no contexto de uma leitura sistemática. A AT logrou esclarecer, na Ficha Doutrinária n.º 26225, de 12.06.2024 que “*não se pode afirmar que uma atividade deste tipo, cujo exercício está suspenso há 8 anos, seja exercida com carácter de habitualidade*”.

de desvantagem do mercado nacional face aos seus congéneres estrangeiros, inerente a eventuais perdas de competitividade do setor imobiliário nacional”⁷⁵.

Nas situações de detenção do imóvel em regime de compropriedade, apenas se pode efetivar a transmissão quando todas os requisitos impostos pelo Regime se verificarem em relação a todos os comproprietários do imóvel, que devem pretender, todos, exercer o direito à renúncia.

4.2.3. Condições formais

Ora, tal como resulta da leitura conjunta dos artigos 4.º e 5.º do Regime *sub judice*, os sujeitos passivos que, no exercício da sua atividade, pretendem exercer a opção pela tributação, devem solicitar a emissão do respetivo certificado de renúncia à isenção, por forma a que, aquando da celebração do contrato de compra e venda ou de locação do bem imóvel, possa estar na sua posse⁷⁶. Nestes termos, o certificado “*constitui elemento decisivo, conformador, comprovativo e temporizador da renúncia [...] no sentido de que só com a respectiva emissão e a partir da data em que esta ocorre [...] está em condições de operar, nas transacções antes isentas de IVA, a coberto do regime de tributação normal deste tributo*”⁷⁷.

O certificado de renúncia à isenção funciona como instância formal de controlo, junto do órgão competente da AT, da verificação das condições objetivas e subjetivas, na pendência das quais se constrói este Regime, com base nos elementos que se encontrem na sua disponibilidade. Nestes moldes, a exigência de emissão destes certificados fundamenta-se na possibilidade de verificação dos requisitos dos quais a administração tributária, no momento da sua emissão, poderia aferir⁷⁸.

⁷⁵ CARLOS ALBERTO PENA; RAQUEL LOPES FERNANDES - «Isenções sem Direito à Dedução vs Opção pela Tributação nas Operações com Imóveis», in *Cadernos IVA 2022*, Coimbra, Almedina, 2022, pp. 129-165, pp. 155 e ss. Com uma posição igualmente crítica, entendendo que esta disposição viola o direito comunitário, em virtude de uma restrição injustificada à livre circulação de capitais, *vd.* ISABEL VIEIRA DOS REIS - «A Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias: uma Perspectiva Prática», in *Cadernos IVA 2013*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 251-268, p. 264.

⁷⁶ Sobre a figura do certificado de renúncia à isenção, *vd.* ISABEL VIEIRA DOS REIS - «O Certificado de Renúncia à Isenção do IVA na Locação de Imóveis», in *Cadernos IVA 2015*, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 241-256.

⁷⁷ Acórdão do TCA Norte, de 31.07.2008, Proc. n.º 00052/02.

⁷⁸ Neste sentido, *vd.* Acórdão do CAAD de 17.09.2018, Proc. n.º 14/2018-T.

Constituindo uma “*formalidade absolutamente essencial na mecânica do tributo*”, tem sido entendimento constante na jurisprudência do STA que o certificado de renúncia “*assume natureza constitutiva do direito à renúncia e subsequente dedução ou reembolso do IVA*”⁷⁹.

Concretamente, a respeito desta exigência administrativa preliminar ao exercício do direito à dedução poder-se-á indagar sobre a sua conformação com o princípio da neutralidade, bem como com o próprio exercício deste direito. Neste contexto, constitui um lugar-comum da jurisprudência proferida pelo STA neste âmbito, o recurso à argumentação aduzida pelo TJUE no Acórdão de 09.09.2004, proferido no âmbito do Proc. C-269/03. Ora, com base numa disposição de direito luxemburguês, que fazia depender o exercício do direito à dedução de uma obtenção de aprovação prévia, junto da administração tributária, entendeu este Tribunal que “*não se destina a lesar o direito à dedução, mas permite, pelo contrário, que este direito seja plenamente exercido, desde que se respeitem certas exigências, designadamente, a apresentação de uma declaração de opção e a obtenção da aprovação dentro de determinados prazos*”, concluindo pela sua compatibilidade com os referidos princípios.

Como tal, em linha com este entendimento, tem considerado a jurisprudência nacional que a exigência da certificação administrativa desta renúncia se encontra dentro dos limites da margem conferida pelo normativo comunitário.

Por último, é igualmente assente que, uma vez emitido o certificado de renúncia à isenção de IVA gera-se, na esfera do sujeito passivo, uma legítima expectativa sobre o processo de verificação das condições impostas pelo Regime, por parte da AT, quando a esta poderia ser passível a verificação da situação desconforme, suscetível de violar o princípio da confiança e da boa-fé⁸⁰.

4.2.4. Do momento da verificação dos requisitos

Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º do Regime de Renúncia, esta renúncia só opera quando seja celebrado o contrato definitivo de compra e venda ou de locação do imóvel, desde que o sujeito passivo esteja da posse de um certificado de renúncia válido e se continuem a verificar, nesse momento, as condições objetivas e subjetivas estabelecidas na lei

⁷⁹ Cfr. Acórdão do STA, de 20 de maio de 2020, Proc. n.º 0287/08.0BEFUN 01687/13 bem como a jurisprudência aí citada.

⁸⁰ Vd. Acórdão do CAAD de 17.09.2018, Proc. n.º 14/2018-T.

Expendidas as principais condições que moldam e enformam o Regime da Renúncia poder-se-á indagar qual deve ser o momento em que o seu preenchimento deve ser analisado e validado, *i.e.*, se as condições devem ter-se como cumpridas no momento da materialização do contrato de transmissão ou locação do imóvel ou, ao invés, se se revela imperativo que estas condições se mantenham preenchidas durante toda a vida do contrato, importando considerar, enquanto tal, as vicissitudes e alterações que se suscitem na sua vigência.

Neste contexto, tem sido entendimento relativamente pacífico na jurisprudência proferida pelos Tribunais Arbitrais⁸¹ que a verificação das condições que despoletam o Regime da Renúncia deve considerar-se consumada no momento da celebração do contrato de transmissão ou locação do imóvel, surgindo, neste mesmo momento, os direitos decorrentes deste Regime.

Reconhece-se igualmente que, as alterações supervenientes às condições inicialmente preenchidas, ainda que não devendo contribuir, em si mesmas, como factos impeditivos ou extintivos da situação jurídica, devem ser devidamente valoradas à luz da suscetibilidade de se enquadrarem como prática abusiva, para a qual o próprio sistema normativo jurídico-tributário se encontra investido de mecanismos para a sua defesa.

Sendo imunes ao transmitente ou locador as circunstâncias que vierem a sofrer alterações (*e.g.*, alteração da afetação da atividade do bem imóvel, para operações que não conferem o direito à dedução ou alteração das condições subjetivas), deve a renúncia validamente exercida continuar a produzir os seus efeitos jurídicos, sob pena de se impor regularizações “*manifestamente excessivas*”⁸².

Sempre se chegaria a conclusão semelhante por razões de índole pragmática. Efetivamente, revela-se “*impraticável (até por indisponibilidade de meios) impor às partes a sua vigilância sucessiva no sentido de controlar se as referidas condições legais necessárias à renúncia se continuavam indefinidamente a verificar na vigência da respetiva relação contratual*”⁸³, devendo a devida análise ser conduzida em relação à parte que provoca esta alteração.

Por último, importa igualmente distinguir, na sequência do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º o conceito de *afetação* do bem imóvel do conceito de *utilização* do bem imóvel.

⁸¹ *Vd.* Acórdãos do CAAD, de 18.05.2020, Proc. n.º 487/2019-T, de 29.01.2018, Proc.n.º 137/2017-T.

⁸² MARTA PONTES; RAQUEL MAURÍCIO – *op. cit.*, p. 273.

⁸³ ISABEL VIEIRA DOS REIS - «O Certificado de Renúncia à Isenção do IVA na Locação de Imóveis», *op. cit.*, p. 253.

Partindo da segregação semântica operada entre estes dois conceitos, esclarece o Tribunal Arbitral, no Proc. n.º 522/2019-T, de 28.05.2020, que “[a] diferença entre os dois conceitos, que não se podem ter por fungíveis, radica em que “afectar” tem subjacente um propósito, uma intenção de dar (ou de que seja dado) determinado uso, enquanto que “utilizar” pressupõe uma acção, o uso efectivo”.

Nestes termos, e em linha com a conclusão *supra* exposta, a concreta utilização que venha a ser dada ao imóvel deve ser independente da consolidação da renúncia à situação, na qualidade de facto superveniente, igualmente condicionado por razões práticas e temporais à verificação desta afetação.

4.2.5. Da aplicabilidade aos contratos de *leasing* imobiliário

Em linha com o disposto no artigo 1.º do DL n.º 149/95, de 24 de junho⁸⁴, que consubstancia o Regime Jurídico do Contrato de Locação Financeira, deve entender-se como locação financeira imobiliária (ou *leasing*) o contrato mediante o qual uma parte – *i.e.*, o locador – se vincula à cedência do gozo temporário de um determinado bem imóvel, mediante uma retribuição, considerando que, decorrido o prazo inicialmente acordado, o locatário poderá exercer a opção de compra do bem imóvel⁸⁵.

Considerando as operações de *leasing* imobiliário como suscetíveis de consubstanciar operações isentas de IVA, ao abrigo da alínea 29) do artigo 9.º do Código do IVA, resulta que os sujeitos passivos que realizem estas operações podem renunciar à isenção, desde que, respeitando a uma locação de prédio urbano ou de fração autónoma deste, se encontre afeto, total ou predominantemente, a atividades que conferem o direito à dedução⁸⁶⁻⁸⁷.

⁸⁴ Na redação conferida pelas alterações ulteriores.

⁸⁵ Em termos práticos, “pretendendo adquirir um bem, para o qual não tenha disponibilidades imediatas, o interessado dirige-se a um banqueiro; [...] o banqueiro adquire o bem em causa e dá-o, ao interessado, em locação; este irá pagar uma retribuição que traduza a amortização do bem e os juros; no final o locatário poderá adquirir o bem pelo valor residual”, ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO – *Direito Bancário*, 6.ª Ed. Revista e Atualizada, Coimbra, Almedina, 2018, p. 730.

⁸⁶ Pressupondo o preenchimento das restantes condições para aplicação do Regime. Neste sentido, *vd.* Ficha Doutrinária correspondente ao Proc. n.º 655, de 07.06.2010, ponto 21. Importa igualmente notar que, relativamente à alínea e) do n.º 1 do artigo 2.º deste Regime, deve ser considerado o montante da amortização financeira e dos juros pagos, para efeitos de determinação do valor da renda anual.

⁸⁷ Relativamente ao tratamento das compensações que poderão ser pagas, pelas entidades locadoras, com fundamento na revogação do contrato de *leasing* pré-existente e subsequente relocação do bem, *cfr.* AFONSO COSTA GOMES; RICARDO HENRIQUES – «A Tributação em IVA das relocações no âmbito de contratos de *leasing*», *in* *Revista Electrónica de Fiscalidade da AFP*, Ano II, n.º 2, 2020. Neste sentido, entendem os autores que estas compensações devem seguir o regime subjacente ao contrato de *leasing* celebrado, *i.e.*, na circunstância de o contrato de *leasing* imobiliário ser tributado em IVA, em virtude do exercício do direito de opção, também estes pagamentos o serão.

A este respeito, a natureza das entidades que se encontram habilitadas a celebrar contratos de *leasing* imobiliário⁸⁸, na qualidade de locadores financeiros, potencia a que não se encontre preenchido o requisito da percentagem contemplada na alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º, em virtude do desenvolvimento de atividades maioritariamente isentas. Não obstante, deve igualmente ser considerado o critério da habitualidade na construção, reconstrução ou aquisição de imóveis, pelo que será de incluir estas realidades “*uma vez que a atividade de locação financeira obriga à aquisição de imóveis para locação, ainda que como forma de financiamento ao locatário na aquisição de imóveis*”⁸⁹, tal como parece ser admitido pela AT.

Resulta das condições objetivas deste Regime que a locação deverá dizer respeito a prédios urbanos edificados, não sendo possível aplicar a locação a terrenos para construção. Neste sentido, apenas se permitirá efetivar a renúncia à isenção no momento da tomada de posse do bem imóvel aplicável aos “*contratos de locação financeira na modalidade de compra e venda de terreno e financiamento da construção*”⁹⁰, limitando-se a possibilidade de prever, anteriormente ao início da construção, a renúncia à isenção no contrato.

⁸⁸ Cfr. Artigo 8.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do DL n.º 298/92, de 31 de dezembro.

⁸⁹ ISABEL VIEIRA DOS REIS - «A Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias: uma Perspectiva Prática», *op. cit.*, p. 261. No mesmo sentido, relativamente à atividade desenvolvida por Fundos de Investimento Imobiliários, tem sido igualmente considerado pela AT, como enquadrados nesta parte final, dependente de uma análise casuística, *vd.* Ficha Doutrinária n.º 999, de 02.09.2010.

⁹⁰ Ficha Doutrinária n.º 655 de 07.06.2010, ponto 20.

CAPÍTULO V – PERSPETIVA COMPARADA⁹¹

5.1. Regime Espanhol

Importa, igualmente, deter atenção na regulação conduzida no ordenamento jurídico espanhol que se impõe como díspar da que resulta da legislação portuguesa.

A isenção em matéria de operações imobiliárias é fornecida pelo disposto nos n.ºs 20, 22 e 23 do artigo 20.º do *Código Del Impuesto de Valor Añadido*⁹². Consideram-se, para tal, isentas de IVA, as transmissões de terrenos rústicos, bem como daqueles que não tenham condição de edificáveis. Ficam excluídos desta norma, os terrenos urbanizados, ou com urbanização em curso, bem como os terrenos nos quais se situem edifícios em construção ou com construção terminada, quando sejam transmitidos conjuntamente com o terreno e a entrega destes edifícios esteja sujeita e não isenta de imposto.

Ficam, ainda, isentas as segundas transmissões de edifícios, e as subsequentes, incluindo o terreno onde se situam, quando tenham ocorrido depois da conclusão da sua construção ou reabilitação.

O n.º 23 ocupa-se dos moldes nos quais se configura a isenção para a locação, bem como para a transmissão de direitos reais de gozo ou usufruto de terrenos, englobando neste construções imobiliárias agrícolas para a exploração de propriedade rústica.

As matrizes de aplicação da renúncia à isenção são remetidas para o lacónico artigo 8.º do *Reglamento del Impuesto Sobre el Valor Añadido*⁹³, com o seu âmbito restrito ao que resulta dos n.ºs 20 e 22 do Código do IVA espanhol, excluindo-se os cenários de locação. Exige-se, para tal, constando de declaração subscrita, a condição de o adquirente, enquanto sujeito passivo, ter direito à dedução total ou parcial do imposto suportado pelas aquisições dos correspondentes bens imóveis, ou que o destino previsível para o qual vão ser utilizados os bens adquiridos o habilita ao exercício da dedução total ou parcial. A renúncia, exigindo a

⁹¹ Com uma visão global dos regimes implementados por todos os países da União Europeia, *cf.*: FABIOLA ANNA CONDIA – *VAT Options Exercised By the Member States*, Global Topics IBFD, Capítulo 7.

⁹² Resultante da *Ley 37/1992*, de 28 de dezembro.

⁹³ Resultante do *Real Decreto 1624/1992*, de 29 de dezembro.

comunicação ao adquirente, com carácter prévio ou simultâneo à transmissão dos bens em causa, deve ser praticada por cada operação realizada pelo sujeito passivo.

A anterior redação deste artigo, vigente até 2015, apenas permitia a opção pela tributação na circunstância de o adquirente ser sujeito passivo com direito a dedução total de IVA. Como tal, o sentido das alterações legislativas tem pretendido uma extensão das possibilidades de acesso ao Regime.

Na comparação com o ordenamento jurídico português entende-se a menor restritividade que o Regime espanhol comporta. Na realidade, resulta do próprio Código do IVA espanhol uma maior densificação das operações que ficam, ou não, isentas de imposto, alcançando-se um primeiro crivo de isenção mais completo. Posteriormente, ainda que não se verifique a possibilidade de renúncia geral quanto à locação de bens imóveis, com as nuances estabelecidas no Código do IVA, utiliza-se apenas um critério substancial relativo à qualidade de sujeito passivo do adquirente e à sua possibilidade, total ou parcial, de dedução do imposto.

5.2. Regime Belga

O Regime para a renúncia à isenção de IVA nas operações imobiliárias, em especial quanto à locação de bens imóveis, da Bélgica é relativamente recente, com entrada em vigor em 2018, sendo importante observá-lo nesta dimensão.

A opção pela tributação em matéria de locação imobiliária implementada sedimenta-se em duas condições materiais primárias: (i) é exigência normativa, para o exercício deste direito, que a locação tenha por objeto edifícios, ou partes de edifícios, nos cenários de independência económica⁹⁴ (inclui-se, ainda, o terreno envolvente que suporte o edifício, na condição de fazer parte da mesma locação, pelo mesmo locado); (ii) pretende-se abranger apenas as situações em que o locatário utiliza o edifício, exclusivamente, para uma atividade económica que, consequentemente, o transforme num sujeito passivo de imposto.

Deste modo, a suscetibilidade de exercer o direito de opção engloba não só os sujeitos passivos de imposto com direito de dedução total do IVA suportado, mas também aqueles com direito parcial de dedução. Repare-se que, contrariamente ao regime português, não é exigida uma determinada percentagem relativa às operações que conferem direito de dedução,

⁹⁴ A este respeito, importa notar a exclusão de terrenos não edificadas. *Cfr.* SÖREN VANDEWEYER; MATTHIEU POSSOZ - «Option to Subject the Letting of Immovable Property to VAT», in *International VAT Monitor*, Vol. 30, n.º 3, Amsterdam, IBFD, 2019, pp. 111-120, p. 116.

estruturando-se, antes, na pendência da utilização exclusiva do edifício para atividades de caráter económico.

Existem, igualmente, condições formais e temporais para o acesso ao regime de renúncia⁹⁵, como a necessidade de um acordo entre locador e locatário que marque a opção pela tributação, que pode ser incluído no próprio corpo do contrato.

A construção deste regime não é impermeável aos limites que devem ser encontrados na fraude e evasão fiscal, com maior propensão em regimes mais permissivos. Neste seguimento, como fator diferenciador desta legislação, cumpre olhar para a cláusula específica anti abuso aposta no preceituado normativo. Ora, a sua previsão normativa engloba as situações em que (i) a contraprestação da locação é considerada inferior ao valor normal de mercado; (ii) o locatário não tem o direito de dedução total do IVA suportado; e (iii) o locador e o locatário sejam considerados partes relacionadas (na medida em que existam vínculos pessoais, financeiros ou organizacionais). Desencadeando-se o preenchimento cumulativo destes requisitos, estatui-se um liminar mínimo de tributação, que tem por referência o valor de mercado em condições idênticas⁹⁶.

O surgimento de um regime que permite a opção pela tributação no caso da locação imobiliária vem eliminar as desvantagens e distorções concorrenciais, no próprio seio da União Europeia, que a sua ausência trazia, com um aumento da certeza e segurança jurídica, conseguindo-se uma solidificação do mercado imobiliário na Bélgica⁹⁷.

⁹⁵ Com as preocupações no impacto orçamental que a implementação deste regime abarca, tentou-se um avanço temporal, excluindo-se todos os contratos de locação relativos a edifícios pré-existent, relativamente aos quais o IVA já se tinha tornado devido antes da entrada em vigor do diploma.

⁹⁶ A este respeito, importa notar que, na vigência do DL n.º 241/86, de 20 de agosto, foi equacionada a possibilidade de incorporar no Regime da Renúncia português uma norma específica anti abuso que endereçasse os desafios da fraude e evasão fiscal. Repare-se que, seria de extrema relevância a adequação dos seus termos à luz da jurisprudência europeia proferida nesta matéria, nomeadamente o Acórdão do TJUE de 12.09.2004, Proc. C-196/04, importando considerar a adequação e proporcionalidade da medida. Com maior detalhe, *vd.* GUSTAVO LOPES COURINHA - «Da possibilidade de uma norma especial anti-abuso em sede de renúncia à isenção de IVA nas operações imobiliárias», in *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 23, Ed. do Instituto Superior de Gestão, 2005.

⁹⁷ *Cfr.* SÖREN VANDEWEYER; MATTHIEU POSSSOZ - *op. cit.*, p. 120.

CAPÍTULO VI – O REGIME DE RENÚNCIA À ISENÇÃO DE IVA NAS OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS PORTUGUÊS: REFLEXÃO CRÍTICA

6.1. Do impacto do regime na neutralidade do imposto

Comumente se dirá que uma determinada operação *beneficia* de uma isenção em matéria de IVA, pressupondo, implicitamente, a existência de uma vantagem para os operadores económicos. Na verdade, a entender-se assim, redundaria desprovido de sentido a existência de um regime que permite, precisamente, renunciar à isenção⁹⁸.

O IVA, enquanto imposto plurifásico que, tendencialmente, incide sobre todas as manifestações de consumo, ao abrigo da sua pretensa generalidade, sedimenta-se basilarmente no princípio da neutralidade⁹⁹. Na realidade, este princípio consubstancia-se em duas vertentes essenciais: (i) *production neutrality*; e (ii) *consumption neutrality*. Nestes termos, é possível afirmar que existirá neutralidade em relação ao consumo quando o IVA não constitui um elemento de ponderação nas escolhas de aquisição de um determinado bem ou serviço na esfera do consumidor. Por seu turno, o IVA será neutro do ponto de vista do produtor quando não predispõe alterações na sua estrutura económico-organizacional¹⁰⁰.

Ora, o mecanismo do crédito de imposto, através do direito à dedução, surge instrumentalizado à neutralidade. Deste modo, permite-se que os sujeitos passivos sejam desonerados do imposto suportado a montante da sua atividade, obstando a um possível efeito cumulativo, permitindo que o IVA flua ao longo de toda a cadeia produtiva garantido que quem suporta o peso económico do tributo é o consumidor, na qualidade de repercutido¹⁰¹. Como tal, através deste mecanismo permite-se que apenas se veja tributado o valor acrescentado em cada fase, como resulta do próprio *nomen iuris* do imposto.

As isenções incompletas, pela inerente inibição da dedução do IVA suportado nos *inputs*, geram um verdadeiro atrito e entorse na mecânica do imposto¹⁰². Nesta circunstância,

⁹⁸ Como notou JOSÉ XAVIER DE BASTO na VI Conferência Internacional GEOTOC, “[h]á alguém que seja tão distraído e que renuncie à isenção de um imposto? Há e não anda distraído”, in Revista TOC, Ano XII, n.º 142, janeiro de 2012, p. 21.

⁹⁹ Tal como resulta das Recomendações do Relatório Neumark.

¹⁰⁰ Neste sentido, JOANA CELORICO PALMA – *O Exercício do Direito À Dedução em IVA – Uma análise dos requisitos fundamentais*, Rei dos Livros, janeiro de 2021, pp.20 e ss e SÉRGIO VASQUES – *op. cit.*, pp. 105 e ss.

¹⁰¹ “[T]he deduction system is meant to relieve the trader entirely of the burden of the VAT payable or paid in the course of all his economic activities”, Acórdão do TJUE, de 14.02.1985, Proc. C-268/83, ponto 19.

¹⁰² A doutrina tem reconhecido que as isenções são um anátema à lógica do sistema do IVA, *cfr*: AAVV – *Tax by Design*, Institute for Fiscal Studies, 2011, p. 175.

ao invés de o IVA percorrer toda a cadeia produtiva, o seu valor não recuperado será, previsivelmente, interiorizado como custo da atividade, podendo gerar-se um efeito de tributação em cascata ou ser repercutido economicamente, no todo ou em parte, como *imposto oculto*, resultando clara a extensão das consequências que as isenções incompletas arrogam¹⁰³.

Deste modo, assume o proscénio no restabelecimento da regra geral de tributação destas atividades, ainda que com as limitações já exploradas, o Regime da Renúncia. Importa, como tal, ler este normativo na ótica de galvanizar a neutralidade melindrada pela aposição de uma isenção. Tal como refere CLOTILDE CELORICO PALMA, ainda que a propósito de outra isenção, “a opção pela tributação não é nenhum benefício fiscal que se dá ao contribuinte. **É uma oportunidade que se oferece de melhorar a operação e o funcionamento do IVA**, eliminando situações de isenção, que [...] são hostis à neutralidade fiscal e provocam efeitos deletérios ao correcto funcionamento de um sistema de tributação do consumo”¹⁰⁴ (realce nosso).

Efetivamente, a opção pela tributação funciona como uma válvula de escape que o próprio sistema comporta e que pode ser utilizada pelos Estados-Membros na atenção à eficiência do imposto¹⁰⁵, constituindo um importante instrumento na competitividade nacional. Assim, a análise que se conduz a este Regime deve considerá-lo como uma etapa no processo de aperfeiçoamento do imposto.

¹⁰³ Relativamente a todas as consequências negativas da aposição de isenções simples, *vd.* OECD, *Consumption Tax Trends 2022 - VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*, OECD Publishing, Paris, 2022.

¹⁰⁴ CLOTILDE CELORICO PALMA; JOSÉ XAVIER DE BASTO- «A Renúncia à Isenção de IVA por parte de laboratórios de análises clínicas e estabelecimentos afins – a propósito de alguns Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia», *in Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano VIII, n.º 1, Coimbra Almedina, pp. 13-47, p. 45.

¹⁰⁵ Dada a regulação europeia nesta matéria, as considerações de *c-inefficiency*, aglomerando o que se entende como *policy gap* e *compliance gap*, ditam que uma alteração na forma como se concebem as isenções, mormente pelas distorções, no campo do IVA, podem ter um impacto efetivo no crescimento económico, *cfr.* EUROPEAN COMMISSION, G. PONIATOWSKI, *et. al.*- *VAT gap in the EU – Report 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, p. 25 e SIJBREN CNOSSEN - «The C-inefficiency of the EU VAT and what can be done about it», *in International Tax and Public Finance*, Vol. 29, n.º 1, 2022, pp. 215-236, p. 217.

Assim se percebe que as considerações de um sistema ‘moderno’ para o IVA, conseguindo uma maximização do *c-efficiency*, vão no sentido de uma redução do número de isenções que atualmente constam do corpo da Diretiva, através da implementação de mecanismos alternativos mais eficientes. Em concreto, quanto ao *VAT exemption gap* é possível perceber que existe uma grande margem no combate à redução da receita nacional perdida na inadaptabilidade do regime das isenções. Sobre a redução do crescimento económico ao longo do tempo em matéria de IVA conduzida pelas distorções provocadas no sistema, SANTIAGO ACOSTA-ORMAECEAL; ATSHUYOSHI MOROZUMI - «The value added tax and growth: design matters», *in International Tax and Public Finance*, Vol. 28, n.º 5, 2021, pp. 1211-1241.

6.2. Da (in)compreensão das restrições do regime

Como se depreende, a possibilidade de renúncia à isenção nas operações imobiliárias, abarcando, em concreto, a dedução do imposto suportado a montante nestas atividades, assume um papel central para, embora não atingir, aproximar-se da neutralidade fiscal.

Neste contexto, a análise deste Regime far-se-á na ponderação entre as consequências jurídicas e económicas decorrentes da aposição de uma isenção para as operações imobiliárias e a viabilidade de alternativas de tratamento que possam conduzir a um cenário de maior eficiência¹⁰⁶.

O Regime de Renúncia português destaca-se pela imparidade das excessivas restrições que comporta, sob a égide do combate à fraude, evasão e abuso fiscal, nomeadamente no que concerne às operações estabelecidas entre entidades relacionadas¹⁰⁷, bem como às operações equacionadas com sujeitos passivos que desempenhem atividades que não conferem direito à dedução.

6.2.1. As exclusões objetivas: os terrenos rústicos, os direitos reais menores e a sublocação

O recorte objetivo operado pelo artigo 2.º do Regime veda, *ab initio*, a possibilidade de optar pela tributação na circunstância do objeto das operações imobiliárias se reconhecer em terrenos rústicos, consubstanciar a transmissão de um direito real menor ou dizer respeito a uma sublocação, quando o bem imóvel não se relacione com fins industriais.

A margem de conformação atribuída pela Diretiva aos Estados-Membros, no desenho dos concretos termos pelos quais opera a renúncia à isenção, conhece os seus limites no respeito pelos princípios estruturantes do sistema, nomeadamente, o princípio da neutralidade, da proporcionalidade, bem como a exigência de uma aplicação simples e uniforme das isenções¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Cfr. RITA DE LA FERIA; HERMAN VAN KESTEREN - «Introduction to this special issue – VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives», in *International VAT Monitor*, Vol. 22, n.º 5, 2011, pp. 300-301.

¹⁰⁷ Revela-se de igual pertinência referir que, as medidas anti abusivas equacionadas para as entidades com relações especiais deverão ser devidamente reponderadas com a entrada em vigor do Regime de Grupos de IVA em Portugal, atualmente ponderado pelo Governo português. Relativamente à implementação de um Regime de Grupos de IVA, bem como das consequências resultantes dos grupos que englobam entidades que desempenham atividades que conferem direito à dedução e atividades que não conferem este direito *vd.* CLOTILDE CELORICO PALMA - «A faculdade de criação de grupos para efeitos de IVA» in *Estudos de IVA III*, Coimbra, Almedina 2016, pp. 87 a 109.

¹⁰⁸ ERIK STESENS – *European VAT Law as Interpreted by the Court of Justice*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2023, pp. 300 e ss.

Emana, como corolário do princípio da neutralidade, que a todas as atividades económicas deve corresponder o mesmo tratamento em sede de IVA, alicerçado que transmissões de bens ou prestações de serviços semelhantes, que se encontrem, nesse sentido, em concorrência entre si, mereçam o mesmo tratamento¹⁰⁹. Como tal, deve ser esta a pedra-de-toque na análise das exclusões objetivas operadas pelo Regime, percecionando, como tal, a justificação possível para a diferenciação de tratamento.

No que respeita aos prédios rústicos, englobando-se igualmente os prédios de afetação mista, importa reconhecer que, contemporaneamente à entrada em vigor do DL n.º 21/2007, de 29 de janeiro, vigorava um regime específico para o setor agrícola que, com a sua posterior revogação, tornou claro que as operações que envolvem prédios rústicos não são aptas, em virtude das suas características, a desencadear a opção pela tributação, considerando-se isentas. Em consequência, “[e]ncontra-se assim vedada ao sujeito passivo alienante/locador, o direito de deduzir o IVA incorporado na eventual construção da vinha e/ou preparação de terreno, o qual acaba por ser repercutido no preço da locação, mesmo que isenta de IVA, como um imposto oculto, onerado o valor da mesma”¹¹⁰.

Adicionalmente, pode ainda ler-se esta isenção como uma forma de garantia que a renúncia se circunscreve aos casos em que existe um *“investimento relevante no imóvel e, portanto, um valor de IVA suportado a montante relevante”*¹¹¹.

Não obstante, deve reconhecer-se que, em virtude de um aparente *mismatch* legislativo, gerou-se uma lacuna quanto à possibilidade de renúncia nas operações com prédios rústicos¹¹² ou mistos para a qual parece inexistirem razões que a fundamentem ou justifiquem, impossibilitando que operações relacionadas com bens imóveis materialmente idênticas vejam o seu tratamento em sede de IVA polarizado¹¹³.

No que respeita aos direitos reais menores, ainda que se encontrem sujeitos, nos termos gerais, a IMT e, em consequência, isentos de IVA (*e.g.* transmissão do mero direito de

¹⁰⁹ *Cfr.* Acórdão do TJUE de 23.10.2003, Proc. C-109/02, ponto 20.

¹¹⁰ CARLOS ALBERTO PENA; RAQUEL LOPES FERNANDES – *op. cit.*, pp. 152 e ss, p. 154.

¹¹¹ MARTA PONTES; RAQUEL MAURÍCIO – *op. cit.*, p. 259.

¹¹² Que foi, aliás, reconhecida pela AT ao abrigo do anterior regime, *cfr.* Ofício-Circulado n.º 30022, de 16.06.2000, ponto 5.

¹¹³ A este respeito, veja-se o Acórdão do TJUE, de 28.02.2019, Proc. C-278/18, cuja matéria de facto se coadunava com uma operação de cedência de exploração agrícola de prédios rústicos constituídos por vinhas, tendo sido considerada, pelo Tribunal, como uma operação isenta de IVA. Neste sentido, questiona-se se, dada a materialidade da operação, continuará a fazer sentido, a exclusão destas realidades do Regime da Renúncia, *vd.* CARLOS ALBERTO PENA; RAQUEL LOPES FERNANDES – *op. cit.*, pp. 152 e ss.

superfície ou de outras figuras parcelares), esclarece o Ofício-Circulado n.º 30099, de 09.02.2007, que estes se encontram excluídos da possibilidade de renúncia.

Neste contexto, o TJUE, no âmbito do Acórdão de 04.10.2001, Proc. C-326/99, já teve oportunidade de se pronunciar sobre a extensão do conceito de locação de bens imóveis, a respeito desta isenção de IVA, em concreto, quanto ao direito de usufruto. Atendendo à *ratio legis* desta isenção, entende o Tribunal que se pretendeu, precisamente, abranger no escopo da isenção, as circunstâncias pelas quais se confere à contraparte um poder de utilização do bem imóvel, por um determinado período, e tendo como contrapartida uma remuneração, como se de um proprietário se tratasse. Ora, estas considerações merecem igual aplicação na constituição de um direito real que confira o poder de utilizar o bem imóvel nestes moldes, como ocorre com o direito de usufruto.

Neste sentido, conclui o Tribunal que “o respeito do princípio da neutralidade do IVA bem como a exigência de aplicação coerente das disposições da Sexta Directiva [...] levam a que se equipare um direito como o do usufruto, em causa no processo principal, à locação, para efeitos da aplicação do artigo 13.º, B, alínea b), e C, alínea a), da Sexta Directiva [equivalente à alínea l) do n.º 1 do artigo 135.º e 137.º da Directiva IVA]”.

Assim, as conclusões deste Acórdão revestem-se de especial importância. Ainda que a situação levada a juízo verse, expressamente, sobre a interpretação da norma de isenção vertida na Directiva IVA, é devida igual ponderação, pela aplicação do mesmo racional, às normas do Regime da Renúncia.

Nestes termos, devem estender-se estas conclusões a outras realidades, nomeadamente aos cenários da concessão de direitos de superfície em terrenos camarários, comum na prática comercial, que se encontram impossibilitados de cumprir as condições objetivas da renúncia à isenção¹¹⁴.

Ora, partindo desta premissa, encontra-se desprovido de sentido segregar o tratamento a conferir em sede de IVA, na linha traçada entre operações isentas e operações não isentas, a transações que, considerando a sua materialidade subjacente, desempenham uma função

¹¹⁴ Neste sentido, ANTÓNIO PEDRO BRAGA - «Da Incompatibilidade com os Princípios Harmonizados do Novo Regime da Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias», in *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 34, Ed. do Instituto Superior de Gestão, 2008.

económica semelhante¹¹⁵, enquanto manifestação do princípio basilar da substância sob a forma. Não obstante, optou o legislador por distanciar o tratamento dos direitos reais menores da transmissão do direito de propriedade, ainda que comportem “*implicações económicas muito semelhantes*”¹¹⁶.

Concretamente, e no que respeita à exclusão da sublocação, excecionadas as situações de bens imóveis afetos a fins industriais, estas considerações denotam especial premência no âmbito dos contratos de *leasing* imobiliário.

A prática comercial dita que o contrato de locação financeira se materializa “[n]um dos mais importantes, instrumentos de concessão de crédito em termos económicos e sociais, tanto empresarial, como ao consumo”¹¹⁷, sustentando a acuidade do seu tratamento em IVA. Na realidade, se dúvidas restassem, a AT, em diversas Fichas Doutrinárias¹¹⁸, já logrou esclarecer que a sublocação, mesmo nos casos de *leasing* imobiliário, não é coadunável com o Regime da Renúncia.

A insusceptibilidade de dedução do imposto suportado na atividade condiciona a opção dos operadores económicos, impelindo-os à reestruturação das suas operações e do modelo económico-organizacional pretendido, sem que se encontre fundamentação para esta restrição.

Ora, todas estas realidades devem ser sopesadas na consideração das motivações que lhes subjazem – i.e., evitar condutas fraudulentas e evasivas. Não obstante, não se perceciona justificação para normas de tal cariz restritivo¹¹⁹, pugnando-se por uma revisão deste normativo.

6.2.2. As exclusões subjetivas: os sujeitos passivos não residentes e a prática de operações que conferem direito à dedução

O conceito de sujeito passivo, para efeitos de IVA, é delimitado pelo artigo 2.º do Código deste imposto¹²⁰, em transposição do artigo 9.º da Diretiva IVA, exigindo-se a verificação desta qualidade na figura do transmitente e adquirente ou locador e locatário. A este respeito, entende-

¹¹⁵ No mesmo sentido, MARTA PONTES; RAQUEL MAURÍCIO – *op. cit.*, p. 264, “*em homenagem ao mesmo princípio da neutralidade, deve ainda entender-se que figuras materialmente afins não só da transmissão do direito de propriedade, mas também da locação estão isentas de IVA, mas com possibilidade de renúncia à isenção*”.

¹¹⁶ ANTÓNIO PEDRO BRAGA - *op. cit.*

¹¹⁷ MIGUEL PESTANA DE VASCONCELOS – *Direito Bancário*, 2.ª Ed., Coimbra, Almedina, 2020, p. 275.

¹¹⁸ A título exemplificativo, *vd.* Ficha Doutrinária n.º 655, de 07.06.2010.

¹¹⁹ *Vd.*, neste sentido, ANTÓNIO BEJA NEVES; AFONSO ARNALDO – *op. cit.*, p. 107.

¹²⁰ Em concreto, dispõe a alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º que são sujeitos passivos as pessoas singulares ou coletivas que, de um modo independente e com caráter de habitualidade pratiquem as atividades económica aí descritas, bem como as que, de modo independente, pratiquem uma só operação tributável.

se manifesto o reconhecimento do carácter transnacional conferido a esta figura, afigurando-se independente da localização da sede, estabelecimento estável ou domicílio em território nacional.

Não obstante, a possibilidade de renunciar à isenção fica limitada aos sujeitos passivos que disponham de contabilidade organizada nos termos dos Códigos do IRS ou do IRC (*e.g.*, n.º 1 do artigo 123.º do Código do IRC ao estatuir que as entidades “*com sede ou direcção efectiva em território português, bem como as entidades que, embora não tendo sede nem direcção efectiva naquele território, aí possuam estabelecimento estável, são obrigadas a dispor de contabilidade organizada*”). Como tal, ficam excluídos da opção pela tributação os sujeitos passivos não residentes, pressupondo que não disponham de estabelecimento estável em território nacional¹²¹.

Neste sentido, na circunstância de um sujeito passivo projetar encetar relações contratuais, a título de transmissão ou locação de imóveis, com um sujeito passivo não residente, não poderá recorrer ao Regime da Renúncia e, como tal, o IVA suportado não poderá ser deduzido, com o devido peso que sobreleva para a competitividade internacional. Bem assim, poderá existir uma necessidade de efetuar regularizações do IVA eventualmente deduzido.

A leitura desta exclusão deve ser devidamente enquadrada na sistemática do Regime da Renúncia, ou seja, por um lado emerge a obrigação de recurso ao método de dedução da afetação real, tal como resulta do artigo 9.º, a par das restantes obrigações que daí resultam, existindo a possibilidade de rastreamento dos fluxos económicos e financeiros entre as partes interessadas, que permitem amenizar as considerações adversas da permeabilidade do Regime a sujeitos passivos não residentes¹²².

Ora, a suscetibilidade de optar pela tributação fica igualmente limitada aos sujeitos passivos que pratiquem operações que conferem o direito à dedução ou, caso exerçam simultaneamente operações que conferem este direito e operações que não o permitem, quando o conjunto das operações que conferem direito à dedução seja superior a 80%, excecionadas as situações em que os sujeitos passivos desempenham uma atividade que tenha por objeto, com

¹²¹ Sobre a possibilidade de enquadramento da operação de locação de bens imóveis no conceito de estabelecimento estável, *vd.* ISABEL VIEIRA DOS REIS - «A Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias: uma Perspectiva Prática», *op. cit.*, pp. 265 e ss.

¹²² Neste sentido, *vd.* ISABEL VIEIRA DOS REIS - «A Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias: uma Perspectiva Prática», *op. cit.*, p. 265.

caráter de habitualidade, a construção, reconstrução ou aquisição de imóveis para venda ou para locação. Esta condição deve verificar-se tanto na esfera do transmitente e adquirente ou locador e locatário, sendo que, revela-se difícil que a contraparte consiga perceber, aquando da solicitação do respetivo certificado de renúncia, que estas condições estão verificadas.

Nestes moldes, entidades que pratiquem, maioritariamente, operações cujo enquadramento jurídico-tributário para efeitos de IVA se reconheça em isenções que não permitam o direito à dedução podem ver-se limitados na possibilidade de acesso ao Regime (como acontecerá com as instituições financeiras, fundos de investimento ou fundos de pensões).

A imposição de uma percentagem rígida, imune a considerações casuísticas, conduz, inelutavelmente, a que situações adjacentes a este limitar, como sejam sujeitos passivos com uma percentagem de dedução perto de 80% se encontrem excluídos do Regime, sem que a materialidade das transações o justifique.

Ademais, atenta a natureza da atividade que os sujeitos passivos que exercem a opção pela tributação passam a desempenhar, *i.e.*, uma atividade totalmente tributada e, em consequência, com direito à dedução, ficariam investidos na possibilidade de recuperar o IVA incorrido diretamente afeto a esta mesma atividade¹²³.

6.2.3. Do momento da dedução do IVA

O momento da dedução do IVA suportado pelos operadores económicos (*e.g.*, nos custos de construção do bem imóvel) que pretendam exercer a opção pela tributação, fica condicionado, ao abrigo do n.º 1 do artigo 5.º do Regime da Renúncia, ao momento da celebração do contrato de transmissão ou de locação do bem imóvel, sendo neste momento que nasce o direito à dedução.

A este respeito, e como *supra* referido, a jurisprudência nacional tem, comumente, invocado a posição propugnada pelo TJUE no Acórdão de 09.09.2024, Proc. C-269/03, para sustentar que a dilação do exercício do direito à dedução, condicionada à exigência de uma certificação administrativa, não desvirtua os princípios comunitários em sede de IVA.

¹²³ *Vd.*, neste sentido, ANTÓNIO BEJA NEVES; AFONSO ARNALDO – *op. cit.*, p. 111. Recorde-se, aliás, que os Regimes Espanhóis e Belgas não comportam tal percentagem na consideração das operações tributadas e isentas.

Não obstante, e dada a importância que o direito à dedução assume na mecânica do IVA não se pode deixar de entender que, a imposição de um condicionamento de natureza temporal para o seu exercício, configura uma situação esdrúxula. Na esteira do reconhecimento dos entraves económico-financeiros que postergar o direito à dedução comporta, a jurisprudência comunitária reconhece a possibilidade de dedução do IVA incorrido nos atos preparatórios e antecedentes de uma atividade económica¹²⁴.

Assim, já reconheceu o TJUE que “[e]sse direito [à dedução] *exerce-se imediatamente em relação à totalidade dos impostos que incidiram sobre as operações efectuadas a montante*”, sendo que “[o] regime das deduções destina-se a libertar **completamente** o empresário do ónus do IVA devido ou pago no âmbito de todas as suas actividades económicas”¹²⁵.

Deste modo, não se reconhecem os motivos pelos quais existe um tratamento distinto para as operações imobiliárias, com a devida urgência de comportarem transações de montantes elevados, comprovada a intenção do exercício de uma atividade tributada em IVA¹²⁶.

Como questionam ANTÓNIO BEJA e AFONSO ARNALDO, “[m]as porque não permitir-lhes [aos operadores económicos] desde logo a recuperação do imposto, ao invés de lhes impor o ónus de terem de aguardar pelo final da construção, obtenção das licenças e celebração dos contratos?”. Não poderão as situações de fraude, tal como consta do próprio preâmbulo do diploma, justificar restrições desmedidas e desproporcionadas.

Paralelamente, em conexão com o momento em que se efetua a renúncia à isenção de IVA, importa considerar as situações em que, na sequência da interpretação do conceito de *locação do bem imóvel*, se potencia a suscetibilidade de as partes, ao abrigo das cláusulas contratuais estipuladas, considerarem o contrato como tributado em sede de IVA. Neste sentido, sempre existirá a possibilidade de a AT vir a considerar a locação como isenta, ao abrigo da alínea 29) do artigo 9.º do Código do IVA, ficando, nesse momento, vedada a possibilidade de renúncia à isenção.

¹²⁴ Cfr. Acórdão do TJUE, de 29.02.1996, Proc. C-110/94. Entendendo que, retroagir o direito à dedução depois de optar pela tributação, se revela uma situação verdadeiramente singular, *vd.* ERIK STESENS – *op. cit.*, pp. 300 e ss., “[h]owever, in my view, it is necessary that the taxable person acts as if the option has been levied charging VAT to its customers. It would in my view not be right to allow a taxable person to apply the exemption and then retroactively opt for taxation to benefit from VAT deduction. By analogy, **a taxable person subject to the normal VAT rules including VAT deduction cannot retroactively opt for the special scheme for small enterprises retroactively exempting its output transactions**” (relace nosso).

¹²⁵ Acórdão do TJUE de 06.07.2006, Processos Apensos C-439/04 e C-440/04, pontos 47 e 48.

¹²⁶ Neste sentido, *vd.* ANTÓNIO BEJA NEVES; AFONSO ARNALDO – *op. cit.*, p. 115.

A este respeito, em linha com o defendido por AFONSO ARNALDO e JOSÉ PEDRO RUA, “deverá ser criado um mecanismo que permita às partes, nesse momento da reconversão operada, socorrer-se do instrumento da renúncia à isenção [...]. De alguma forma tal contribuiria para repor alguma segurança jurídica que vai falhando a propósito desta temático [sic]”¹²⁷.

6.2.4. Do VPT como critério para a classificação das obras de transformação ou renovação

Com referência às *grandes obras de transformação ou renovação* (conceito que decorre já da Diretiva IVA como transformação de bens imóveis) plasmadas na alínea b) do n.º 2 do artigo 2.º do Regime da Renúncia, o legislador português optou por estabelecer um critério desenhado na pendência da alteração refletida, em virtudes destas obras, no VPT do bem imóvel.

A percentagem de alteração que deve reconhecer-se no VPT, para que se configure uma *obra de transformação ou renovação*, tem vindo a sofrer sucessivas alterações legislativas no sentido da sua diminuição, denotando a obsolescência e desadequação à realidade da adoção deste critério.

Efetivamente, o VPT, tal como calculado nos termos do Código do IMI, e com referência nos coeficientes aí plasmados, não constitui um critério que se coadune ao objetivo de verificação da existência de obras significativas no imóvel que permitam uma aproximação a uma *primeira transmissão do bem imóvel*.

O estabelecimento de uma percentagem anódina à casuística do caso concreto obstaculiza as realidades que enformem obras estruturantes. Veja-se, como critérios alternativos “*uma determinada [percentagem] de valorização do imóvel [...] ou [...] uma determinada percentagem do valor total de aquisição do imóvel*”¹²⁸.

Em resumo, muitas das condições impostas vieram estabelecer, à luz de um princípio cego de evitar manifestações abusivas e/ou fraudulentas, um regime excessivamente restritivo e injustificável que exclui realidades sem permitir que esta análise seja realizada através de uma base casuística das situações verdadeiramente abusivas¹²⁹.

¹²⁷ AFONSO ARNALDO; JOSÉ PEDRO RUA - *op cit.*, p. 68.

¹²⁸ Neste sentido, MARTA PONTES; RAQUEL MAURÍCIO – *op. cit.*, pp. 268.

¹²⁹ ANTÓNIO PEDRO BRAGA - *op. cit.*

CAPÍTULO VII - CONCLUSÃO

As isenções incompletas reconhecidas para determinadas tipologias de operações representam um verdadeiro “presente envenenado”¹³⁰ para os operadores económicos que desempenhem estas atividades, na medida da limitação do seu direito à dedução.

Ora, diante da consagração de uma isenção incompleta para as operações imobiliárias, justificada pelas circunstâncias que circundam estas transações, o legislador comunitário cuidou de conferir a possibilidade de renunciar a esta isenção, deixando os concretos termos do seu exercício para densificação por parte dos legisladores nacionais.

A leitura que se faz do Regime da Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias, enquanto instrumento jurídico, deve ter em consideração que este encerra, em si mesmo, não um benefício fiscal, mas o restabelecimento da situação comum de tributação, na ausência da existência de uma isenção, colocando o sistema comum do IVA um passo mais próximo da neutralidade fiscal. Este regime desempenha a devida importância na vitalidade da economia, revelando-se um instrumento a considerar na competitividade internacional atenta a disparidade de regimes desenvolvidos pelos diferentes Estados-Membros.

O Regime da Renúncia português comporta um conjunto de condicionantes excessivamente restritivas. Animado pelo ímpeto de combate ao abuso e evasão fiscal, optou o legislador português, por vezes, por lançar mão de uma bomba atômica para o sistema, sem acautelar as realidades adjacentes com substância e racional económico justificativo. Este regime contrasta, a título exemplificativo, com o regime espanhol que impulsiona uma leitura diferente e simplificada.

Gerou-se, deste modo, um complexo normativo que aporta insegurança e incerteza à atuação dos operadores económicos. Neste contexto, permanecem por esclarecer diversas questões hermenêuticas, como seja, a possibilidade de optar pela tributação quanto a unidades suscetíveis de utilização independente, os concretos moldes em que tem de se verificar a locação da *totalidade do bem imóvel*, bem como a imediata precedência de operações tributadas. A par destas dúvidas interpretativas surgem as exclusões objetivas, subjetivas e restrições temporais efetivadas, que permanecem, quanto a nós, incompreendidas.

¹³⁰ CLOTILDE CELORICO PALMA - «A interpretação das normas de isenção de IVA pelo Tribunal de Justiça Europeia: algumas notas» in *Estudos de IVA III*, Coimbra, Almedina 2016, pp. 109-131, p. 117.

Assim, constituem-se diversas as realidades que se furtam à possibilidade de optar pela tributação, de forma mais ou menos fundamentada, continuando as isenções vertidas nas alíneas 29) e 30) do artigo 9.º do Código do IVA a constituir um peso insustentável para os agentes que praticam transações imobiliárias.

ANEXO I – QUADRO-RESUMO DAS CONDIÇÕES CONTEMPLADAS NO REGIME DA RENÚNCIA À ISENÇÃO DE IVA NAS OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS

REGIME DA RENÚNCIA À ISENÇÃO DE IVA NAS OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS: DECRETO-LEI N.º 21/2007, DE 29 DE JANEIRO			
Condições Objetivas (Artigo 2.º)	Transmissão do Imóvel		Locação do Imóvel
	Características do Imóvel / Operação	Prédio urbano, fração autónoma ou terreno para construção, que não se destinem a habitação.	Prédio urbano ou fração autónoma, que não se destinem a habitação. Não existe possibilidade de renunciar quando se trate de uma operação de sublocação, excecionadas as situações em que os imóveis sejam destinados a fins industriais.
	Inscrição na Matriz	O prédio deve estar inscrito na matriz em nome do seu proprietário (ou tenha sido pedida a respetiva inscrição). No caso de contratos realizados em simultâneo esta característica deve ser verificada em relação ao sujeito passivo que realiza a transmissão do bem imóvel no primeiro dos contratos.	
	Objeto da Operação	Transmissão do direito de propriedade do imóvel ¹³¹ .	Locação da totalidade do imóvel.
	Afetação do Imóvel	Afetação a atividades que confirmam o direito à dedução do IVA suportado nas aquisições.	
	Valor anual da renda	-	Valor anual da renda igual ou superior a 25 avos (<i>i.e.</i> , 4%) do valor de aquisição ou construção do imóvel.

¹³¹ “Não é permitida a renúncia em casos de transmissão que não seja a transmissão do direito de propriedade (*e.g.* transmissão de um mero direito de superfície ou de outras figuras parcelares” *vd.* Ofício-Circulado 30099, de 09 de fevereiro de 2007.

REGIME DA RENÚNCIA À ISENÇÃO DE IVA NAS OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS: DECRETO-LEI N.º 21/2007, DE 29 DE JANEIRO		
Condições Objetivas (Artigo 2.º)	Cumpridas as condições <i>supra</i> elencadas, é ainda necessário que se verifique <u>uma</u> das seguintes condições:	
	Primeira transmissão / locação ocorrida após a construção, sendo ainda possível deduzir, ou já tenha sido deduzido, no todo ou em parte, o IVA nela suportado; ou	
	Primeira transmissão / locação após ter sido objeto de grandes obras de transformação ou renovação, de que tenha resultado uma alteração superior a 30% do VPT, quando ainda seja possível deduzir, no todo ou em parte, o IVA suportado nessas obras; ou	
	Transmissão / locação subsequente a uma operação efetuada com renúncia à isenção, quando ainda esteja a decorrer o prazo de regularização relativamente ao imposto suportado nas despesas de construção ou aquisição do imóvel.	
Condições subjativas (Artigo 3.º)	As condições subjativas devem verificar-se quanto ao transmitente e adquirente do imóvel ou, no caso da locação, quanto ao locador e locatário (que, no caso de compropriedade, se devem igualmente verificar relativamente a todos os comproprietários, sendo a renúncia exercida por todos).	
	Direito à dedução	Devem ser sujeitos passivos de imposto (nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do IVA, que pratiquem operações que confirmam o direito à dedução. Caso se trate de sujeitos passivos que exerçam simultaneamente operações que conferem direito à dedução e operações que não conferem esse direito, quando o conjunto das operações que conferem direito à dedução seja superior a 80% ¹³² do total do volume de negócios. Este limiar não se aplica a sujeitos passivos cuja atividade tenha por objeto, com caráter de habitualidade, a construção, reconstrução ou aquisição de imóveis para venda ou para locação.
	Regime Especial	Não podem estar abrangidos pelo Regime Especial dos Pequenos Retalhistas (<i>cfr</i> : artigo 60.º do Código do IVA).
	Contabilidade Organizada	Devem dispor de contabilidade organizada, nos termos dos Códigos do IRS ou do IRC.

¹³² Esta percentagem é determinada nos termos dos n.º 4, 5, 7 e 8 do Código do IVA, com base no montante das operações realizadas no ano anterior, independentemente do critério utilizado pelo sujeito passivo para o exercício do direito à dedução.

REGIME DA RENÚNCIA À ISENÇÃO DE IVA NAS OPERAÇÕES IMOBILIÁRIAS: DECRETO-LEI N.º 21/2007, DE 29 DE JANEIRO		
Condições Formais (Artigo 4.º)	Certificado de renúncia à isenção	Os sujeitos passivos devem solicitar a emissão de certificado para efeitos de renúncia à isenção, contendo os seguintes elementos: ▪ O nome ou designação social do transmitente / locador e do adquirente / locatário, com os respetivos números de identificação fiscal; ▪ A identificação do imóvel; ▪ Se se trata de uma operação de transmissão da propriedade ou de locação; ▪ A atividade a exercer no imóvel; ▪ O valor da venda do imóvel ou o valor mensal da renda; ▪ A declaração de que se encontram reunidas todas as condições para a renúncia à isenção. Este certificado é válido por um período de <u>6 meses</u>.
Obrigações de Liquidação (Artigo 6.º)	Locação do Imóvel	No caso da locação do bem imóvel, deve o sujeito passivo determinado para efeitos da alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do Código do IVA proceder à respetiva liquidação de imposto (<i>i.e.</i> , o locador do imóvel).
	Transmissão do Imóvel	No caso de transmissão do bem imóvel, atenta a regra vertida no n.º 2 e 3 do artigo 6.º, deve o adquirente do bem proceder à autoliquidação do respetivo imposto, através do mecanismo de <i>reverse charge</i> , podendo, concomitantemente, deduzir o montante de imposto suportado.
Valor Tributável (Artigo 7.º)	Regra Geral	Tal como resulta do n.º 1 do artigo 16.º do Código do IVA, o valor tributável das transmissões de bens e das prestações de serviços é o valor da contraprestação obtida ou a obter do adquirente, do destinatário ou de um terceiro
	Regra Especial	No caso de sujeitos passivos com relações especiais entre si (<i>cfr.</i> n.º 4 do artigo 63.º do CIRC, o valor tributável é o valor normal determinado nos termos do n.º 4 do artigo 16.º quando: ▪ A contraprestação seja inferior ao valor normal e o destinatário da operação não tenha o direito a deduzir integralmente o imposto; ▪ A contraprestação seja superior ao valor normal e o transmitente ou o locador do bem imóvel não tenha o direito a deduzir totalmente o IVA.
Exercício do direito à dedução (artigo 8.º)	Regra Geral	Os sujeitos passivos intervenientes em operações nas quais tenha ocorrido a renúncia à isenção, têm direito à dedução do imposto suportado para a realização das operações relativas a cada bem imóvel, segundo as regras definidas nos termos dos artigos 19.º a 25.º do Código do IVA. Para tal, o prazo é o previsto no n.º 2 do artigo 98.º do Código do IVA – <i>i.e.</i> , 4 anos.
	Regra Especial	O prazo de 4 anos é elevado para 8 anos sempre que (i) os sujeitos passivos desempenhem, com habitualidade, a atividade de construção de imóveis para venda ou para locação (ii) quando essa construção tenha excedido do prazo referido naquela disposição.

BIBLIOGRAFIA

AAVV – *Tax by Design*, Institute for Fiscal Studies, 2011.

ACOSTA-ORMAECHEAL, SANTIAGO; MOROZUMI, ATSUYOSHI - «The value-added tax and growth: design matters», in *International Tax and Public Finance*, Volume 28, n.º 5, 2021, pp. 1211-1241.

AIRES, LUÍS - «Regularizações de IVA em Bens de Investimento: Comentários ao Acórdão Imofloresmira», in *Julgar online*, 2019, disponível em <http://julgar.pt/regularizacoes-de-iva-em-bens-de-investimento-comentarios-ao-acordao-imofloresmira/>.

ALMEIDA, MARTA MACHADO DE; SILVA, SORAIA JOÃO - «As Operações Imobiliárias em sede de IVA e o Acórdão Mydibel S.A.», in *Cadernos IVA 2020*, Coimbra, Almedina, 2020, pp. 383-395.

AMAND, CHRISTIAN - «European Union – Are VAT Exemptions Compatible with Primary EU Law», in *International VAT Monitor*, Volume 21, n.º 6, Volume 21, Amsterdam, IBFD, 2010.

AMAND, CHRISTIAN; SCHELLMANN, GOTTFRIED; VERMEULEN, ROB - «Immovable Property and VAT – Lessons from Past Experience» in *International VAT Monitor*, Vol. 16, n.º 5, Setembro/Outubro 2005, pp. 325-334.

ANNA CONDIA, FABIOLA – *VAT Options Exercised By the Member States*, Global Topics IBFD.

ANTUNES, BRUNO BOTELHO – *Da Repercussão Fiscal no IVA*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 63.

ARNALDO, AFONSO; RUA, JOSÉ PEDRO - «Operações Complexas e Sector Imobiliário» in *Cadernos IVA 2021*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 49-70.

BASTO, JOSÉ XAVIER DE - «A tributação do consumo e a sua coordenação a nível internacional, Lições sobre a harmonização fiscal na Comunidade Económica Europeia», in *CCTF*, nº 164, 1991.

BRAGA, ANTÓNIO PEDRO - «Da Incompatibilidade com os Princípios Harmonizados do Novo Regime da Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias», in *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 34, Edição do Instituto Superior Gestão, 2008, disponível em <https://www.isg.pt/revista-fiscalidade-no-34/>.

BREDERODE, ROBERT F. VAN – «Theory and Practice of VAT Treatment of Real Estate», in *Immovable Property under VAT, A Comparative Global Analysis*, pp. 1-29.

COMMISSION, EUROPEAN; PONIATOWSKI, G.; BONCH-OSMOLOVSIY, M.; ŠMIETANKA, A.; PECHCIŃSKA, A. – *VAT gap in the EU – Report 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022.

COURINHA, GUSTAVO LOPES, «Da possibilidade de uma norma especial anti-abuso em sede de renúncia à isenção de IVA nas operações imobiliárias», in *Fiscalidade – Revista de Direito e Gestão Fiscal*, n.º 23, Edição do Instituto Superior Gestão, 2005, disponível em <https://www.isg.pt/revista-fiscalidade-no-23/>.

CNOSSEN, SIJBREN - «A Proposal to Improve the VAT Treatment of Housing in the European Union», in *Fiscal Studies*, Volume 32, n.º 4, 2011, pp. 455-481, disponível em <https://onlinelibrary.wiley.com/>.

CNOSSEN, SIJBREN - «The C-inefficiency of the EU-VAT and what can be done about it», in *International Tax and Public Finance*, Volume 29, n.º 1, 2022, pp. 215-236.

CNOSSEN, SIJBREN - «VAT Treatment of Immovable Property», in *Tax Law Design and Drafting*, Volume 1, International Monetary Fund, 1996, pp. 231-245.

CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES – *Direito Bancário*, 6.^a Ed. Revista e Atualizada, Coimbra, Almedina, 2018.

CRAWFORD, IAN; KEEN, MICHAEL; SMITH, STEPHEN - «Value Added Tax and Excises», in *Dimensions of Tax Design*, Oxford University Press, pp. 275-423.

DOESUM, AD VAN; KESTEREN, HERMAN VAN; CORNIELJE, SIMON; NELLEN, FRANK - *Fundamentals of EU VAT Law*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International B.V., 2020.

ENGLISCH, JOACHIM, *EU Perspective on VAT Exemptions*, Oxford University Centre For Business Taxation, *Working Paper 11/11*

EBRILL, LIAM; KEEN, MICHAEL; BODIN, JEAN-PAUL; SUMMERS, VICTORIA - *The Modern VAT*, International Monetary Fund, Publication Services, 2010.

GAMITO, CONCEIÇÃO; PIRES, JOANA BRANCO - «O IVA no Imobiliário: Dedução do IVA Suportado na Construção», in *Cadernos IVA 2018*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 89-103.

GOMES, AFONSO COSTA; HENRIQUES, RICARDO – «A Tributação em IVA das relocações no âmbito de contratos de leasing», in *Revista Electrónica de Fiscalidade da AFP*, Ano II, n.º 2, 2020.

LA FERIA, RITA DE; KREVER, RICHARD - «Ending VAT Exemptions: Towards a Post-Modern VAT», in *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2013, pp. 3-36.

LA FERIA, RITA DE; VAN KESTEREN, HERMAN - «Introduction to this special issue – VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives», in *International VAT Monitor*, Volume 22, n.º 5, 2011, pp. 300-301.

MARTINS, ALEXANDRA COELHO; FIGUEIREDO, FRANCISCO PEREIRA – «O Conceito de Bem Imóvel para Efeitos de IVA», in *Cadernos IVA 2021*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 71-84.

MILLAR, REBECCA MESCAL - «VAT and Immovable Property: Full Taxation Models and the Treatment of Capital Gains on Owner-Occupied Residences» in *VAT Exemptions: Consequences and Design Alternatives*, Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International, 2013, pp. 253-305.

NEVES, ANTÓNIO BEJA; ARNALDO, AFONSO - «O Setor imobiliário e o IVA, perspetivas de uma relação conturbada», in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano I, n.º 2, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 95-128.

OECD – *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*, OECD Publishing, Paris, 2022.

PALMA, CLOTILDE CELORICO – *Introdução ao Imposto Sobre o Valor Acrescentado*, Coleção Cadernos do IDEFF, n.º 1, 6.ª Edição, Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2017.

PALMA, CLOTILDE CELORICO - «A faculdade de criação de grupos para efeitos de IVA» in *Estudos de IVA III*, Coimbra, Almedina 2016, pp. 87 a 109.

PALMA, CLOTILDE CELORICO - «A interpretação das normas de isenção de IVA pelo Tribunal de Justiça Europeia: algumas notas» in *Estudos de IVA III*, Coimbra, Almedina 2016, pp. 109-131.

PALMA, CLOTILDE CELORICO - «Tratamento dos contratos *build to suit* em Imposto sobre o Valor Acrescentado – Algumas considerações», in *Estudos de IVA VI*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 7-72.

PALMA, CLOTILDE CELORICO; BASTO, JOSÉ XAVIER DE - «A Renúncia à Isenção de IVA por parte de laboratórios de análises clínicas e estabelecimentos afins – a propósito de alguns Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia», in *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano VIII, n.º 1, Coimbra Almedina, pp. 13-47.

PALMA, JOANA CELORICO – *O Exercício do Direito À Dedução em IVA – Uma análise dos requisitos fundamentais*, Rei dos Livros, janeiro de 2021, pp.20 e ss.

PEACOCK, CHRISTINE - «Is There a Viable Way to Tax the Consumption of Immovable Property That Is More Consistent with the Economic Objective of the VAT?», in *Journal of the Australasian Tax Teachers Association*, Vol. 13, n.º 1, 2018, pp. 336-350

PENA, CARLOS ALBERTO; FERNANDES, RAQUEL LOPES – «Isenções sem Direito à Dedução vs Opção pela Tributação nas Operações com Imóveis», in *Cadernos IVA 2022*, Coimbra, Almedina, 2022, pp. 129-165.

PONTES, MARTA; MAURÍCIO, RAQUEL - «O Regime do IVA nas Operações Imobiliárias: Breve Reflexão Crítica», in *Cadernos IVA 2021*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 247-280.

RAMALHO, JOÃO MAGALHÃES; NETO, SERENA CABRITA; PAQUETE, MIGUEL - «Regularização do IVA em Operações Imobiliárias: O Acórdão Imofloresmira», in *Cadernos IVA 2018*, Coimbra, Almedina, 2018, pp. 225-242.

REIS, ISABEL VIEIRA DOS - «A Renúncia à Isenção de IVA nas Operações Imobiliárias: uma Perspectiva Prática», in *Cadernos IVA 2013*, Coimbra, Almedina, 2013, pp. 251-268.

REIS, ISABEL VIEIRA DOS - «O Certificado de Renúncia à Isenção do IVA na Locação de Imóveis», in *Cadernos IVA 2015*, Coimbra, Almedina, 2015, pp. 241-256.

REIS, JOANA MALDONADO; SOARES, SARA - «A Isenção de IVA na Locação Revisitada: Em Busca do Norte Perdido», in *Cadernos IVA 2021*, Coimbra, Almedina, 2021, pp. 161-179.

ROQUE, TERESA - «Da forma à substância na Locação de Bens Imóveis», in *Cadernos IVA 2019*, Coimbra, Almedina, 2019, pp. 451-479.

SCARCELLA, LUISA - «Fundamental Rights and Merit Goods: The Case of the VAT Exemptions in the Public Interest», in *Global Jurist*, Vol. 19, n.º 3, 2019, pp. 1-11.

SILVA, VÍTOR LOUREIRO E - «Letting of Immovable Property: An Overview of the Portuguese Further Exclusion to the VAT Exemption», in *International VAT Monitor*, Vol. 31, n.º 6, Amsterdam, IBFD, 2020.

SILVA, VÍTOR LOUREIRO E - «Locação de Bens Imóveis e Operações Compostas: Os mais recentes desenvolvimentos na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e na posição da Autoridade Tributária e Aduaneira» in *Revista Electrónica de Fiscalidade da AFP*, Ano II, n.º 1, 2020.

SOARES; MARIA DULCE; SOARES, SARA - «Dos desafios do conceito de locação de imóveis para efeitos de IVA», in *AB Instantia – Revista do Instituto do Conhecimento AB*, Ano IV, n.º 6, Almedina, 2016, pp. 115-133.

STESSENS, ERIK – *European VAT Law as Interpreted by the Court of Justice*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2023.

VANDEWEYER, SÖREN; POSSOZ, MATTHIEU - «Option to Subject the Letting of Immovable Property to VAT», in *International VAT Monitor*, Vol. 30, n.º 3, Amsterdam, IBFD, 2019, pp. 111-120.

VASQUES, SÉRGIO – *O Imposto sobre o Valor Acrescentado*, Reimpressão, Coimbra, Almedina, 2020.

VASCONCELOS, MIGUEL PESTANA DE – *Direito Bancário*, 2.^a Ed., Coimbra, Almedina, 2020.

JURISPRUDÊNCIA

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 28 de fevereiro de 2019, Processo n.º C-278/18, Caso *Manuel Jorge Sequeira Mesquita*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 19 de dezembro de 2018, Processo n.º C-17/18, Caso *Virgil Mailat*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 16 de novembro de 2017, Processo n.º C-308/16, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 22 de janeiro de 2015, Processo n.º C-55/14, Caso *Régie communale autonome*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 06 de dezembro de 2007, Processo n.º C-451/06, Caso *Walderdorff*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 07 de setembro de 2006, Processo n.º C-166/05, Caso *Heger Rudi*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 06 de julho de 2006, Processos Apensos n.ºs C-439/04 e C-440/04, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 12 de janeiro de 2006, Processo n.º C-246/04, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 18 de novembro de 2004, Processo n.º C-284/03, Caso *Temco Europe*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 12 de setembro de 2004, Processo n.º C-196/04, Caso *Cadbury Schweppes*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 09 de setembro de 2004, Processo n.º C-269/03, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 29 de abril de 2004, Processos Apensos n.ºs C-487/01 e C-7/02, Casos *Gemeente Leusden* e *Holin Groep*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 16 de janeiro de 2003, Processo n.º C-315/00, Caso *Rudolf Maierhofer* disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 23 de outubro de 2003, Processo n.º C-109/02, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 04 de outubro de 2001, Processo n.º C-326/99, Caso *Goed Wonen*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 18 de janeiro de 2001, Processo n.º C-150/99, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 13 de dezembro de 1998, Processo n.º C-381/97, Caso *Belgocodex*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 29 de fevereiro de 1996, Processo n.º C-110/94, Caso *Inzo*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de 14 de fevereiro de 1985, Processo n.º C-268/83, Caso *Rompelman*, disponível em <https://curia.europa.eu>.

SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 20 de maio de 2020, Processo n.º 0287/08.0BEFUN 01687/13 (PEDRO DELGADO), disponível em <https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/>.

TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO NORTE

Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte, de 31 de julho de 2008, Processo n.º 00052/02 <https://www.dgsi.pt/jtcn.nsf/>.

CENTRO DE ARBITRAGEM ADMINISTRATIVA

Acórdão do Centro de Arbitragem Administrativa, de 18 de maio de 2020, Processo n.º 487/2019-T, disponível em <https://caad.org.pt/>.

Acórdão do Centro de Arbitragem Administrativa, de 13 de setembro de 2019, Processo n.º 38/2019-T, disponível em <https://caad.org.pt/>.

Acórdão do Centro de Arbitragem Administrativa, de 17 de setembro de 2018, Processo n.º 14/2018-T, disponível em <https://caad.org.pt/>.

Acórdão do Centro de Arbitragem Administrativa, de 14 de maio de 2018, Processo n.º 477/2017-T, disponível em <https://caad.org.pt/>.

Acórdão do Centro de Arbitragem Administrativa, de 29 de janeiro de 2018, Processo n.º 137/2017-T, disponível em <https://caad.org.pt/>.

DOUTRINA ADMINISTRATIVA

Ficha Doutrinária, de 12 de junho de 2024, Processo n.º 26225.

Ficha Doutrinária, de 19 de outubro de 2022, Processo n.º 20533.

Ficha Doutrinária, de 28 de janeiro de 2021, Processo n.º 19426.

Ficha Doutrinária, de 19 de junho de 2018, Processo n.º 13477.

Ficha Doutrinária, de 20 de novembro de 2011, Processo n.º 2579.

Ficha Doutrinária, de 02 de setembro de 2010, Processo n.º 999.

Ficha Doutrinária, de 07 de junho de 2010, Processo n.º 655.

Ficha Doutrinária, de 06 de junho de 2010, Processo n.º 15479.

Ofício-Circulado n.º 30022, de 16 de junho de 2000.

Ofício-Circulado n.º 30099, de 9 de fevereiro de 2007.