

**ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS (APNOR)
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VIANA DO CASTELO**

**Escola Superior de Tecnologia e Gestão
Mestrado em Contabilidade e Finanças**

Diana Rodrigues Amorim

**O IVA relativo a prestações de serviços de construção civil e a
localização dessas operações nas Regiões Autónomas e no
Continente**

Dissertação apresentada à Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto
Politécnico de Viana do Castelo para obtenção do Grau de Mestre em
Contabilidade e Finanças

Orientador: Prof. Doutor Duarte Travanca

Viana do Castelo, janeiro de 2026

**ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS (APNOR)
INSTITUTO POLITÉCNICO DE VIANA DO CASTELO**

**O IVA relativo a prestações de serviços de construção civil e a
localização dessas operações nas Regiões Autónomas e no
Continente**

Aluno: Diana Rodrigues Amorim

Orientador: Prof. Doutor Duarte Travanca

Viana do Castelo, janeiro de 2026

RESUMO

O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) é o imposto de tributação geral do consumo com maior implementação a nível mundial e aquele que apresenta maior peso nas receitas fiscais, nomeadamente nos 27 Estados-Membros da União Europeia.

A liquidação e o pagamento do IVA é uma obrigação dos sujeitos passivos do imposto, competindo em regra, a obrigação de liquidação do imposto ao vendedor dos bens ou ao prestador dos serviços. No entanto, existem situações em que essa obrigação recai sobre o adquirente, através do mecanismo de “autoliquidação”, como sucede em determinadas prestações de serviços de construção civil, em Portugal. Nesses casos, quem transmite os bens ou presta os serviços não liquida nem repercute o imposto, sendo o IVA devido pelo adquirente. A autoliquidação neste setor surgiu como uma forma de combate à fraude e evasão fiscal.

O presente estudo tem como objetivo analisar a aplicação das regras de autoliquidação do IVA no setor da construção civil quando estão em causa operações realizadas entre o território continental e as Regiões Autónomas, bem como entre os arquipélagos dos Açores e da Madeira, onde vigoram diferentes taxas de IVA.

Para compreender esta realidade conjugou-se, nomeadamente, as regras do IVA para a construção civil (art.º 2.º, n.º 1, al. j), CIVA e Ofício-Circulado 30101 de 24 de maio de 2007) com as regras de localização do artigo 6.º do CIVA e com as taxas previstas no artigo 18.º do CIVA, entre outros aspetos.

A metodologia seguida consiste em:

Numa primeira fase foi efetuada uma análise da literatura e outras fontes de informação e conhecimento, nomeadamente:

- Legislação fiscal e instruções administrativas;
- Jurisprudência;
- Literatura publicada e artigos de opinião;
- Publicações oficiais de entidades do setor, tais como a AT (Autoridade Tributária e Aduaneira), a OCC (Ordem dos Contabilistas Certificados).

Numa segunda fase, foi desenvolvido um estudo empírico baseado em entrevistas a contabilistas que lidam com prestações de serviços de construção civil com as Regiões Autónomas de forma a compreender as dificuldades sentidas, as suas práticas atuais e as suas opiniões sobre melhorias a realizar à legislação vigente.

A informação gerada nas entrevistas será interpretada de forma a poder responder às questões definidas e alcançar conclusões.

Assim, no presente estudo dá-se resposta às seguintes questões de base:

1. Quais as dificuldades sentidas na aplicação das regras de localização das prestações de serviços de serviços de construção civil com as Regiões Autónomas?
2. A complexidade das regras de localização das prestações de serviços de serviços de construção civil com as Regiões Autónomas induz os sujeitos passivo em erro ou levam à sua incorreta aplicação?
3. Deve o respetivo quadro legal ser alterado e simplificado? Se sim, como?

Palavras-chave: Autoliquidação; Construção Civil; Taxas; Operações com as Regiões Autónomas; Localização das Operações.

ABSTRACT

Value Added Tax (VAT) is the general consumption tax with the widest implementation worldwide and the one that represents the greatest weight in tax revenues, particularly in the 27 Member States of the European Union.

The assessment and payment of VAT is an obligation of taxable persons, with the obligation to assess the tax generally falling on the seller of goods or the provider of services. However, there are situations in which this obligation falls on the customer, through the use of the so-called “reverse charge” mechanism, as occurs in certain construction services in Portugal. In such cases, the person who supplies the goods or provides the services does not assess or pass on the tax, with the VAT being payable by the customer. The reverse charge mechanism in construction services emerged as a means of combating tax fraud and evasion related to that sector.

The present study aims to analyse the application of VAT reverse charge rules in the construction sector when operations carried out between mainland Portugal and the Autonomous Regions are involved, as well as between the archipelagos of the Azores and Madeira, where different VAT rates apply.

In order to understand this reality, the VAT rules applicable to construction services (Article 2(1)(j) of the Portuguese VAT Code and Circular Letter No. 30101 of 24 May 2007) were combined with the place-of-supply rules set out in Article 6 of the VAT Code and the rates provided for in Article 18 of the VAT Code, among other aspects. The methodology followed consists of:

In a first phase, an analysis of the literature and other sources of information and knowledge was carried out, namely:

- Tax legislation and administrative instructions;
- Case law;
- Published literature and opinion articles;
- Official publications from sector entities, such as the Portuguese Tax and Customs Authority (AT) and the Order of Certified Accountants (OCC).

In a second phase, an empirical study was developed based on interviews with accountants who deal with construction services involving the Autonomous Regions, in order to understand the difficulties encountered, their current practices and their opinions on improvements to be made to the existing legislation.

The information generated in the interviews will be interpreted in order to respond to the defined questions and to reach conclusions.

Thus, the present study addresses the following fundamental research questions:

1. What difficulties are encountered in the application of the place-of-supply rules for construction services involving the Autonomous Regions?
2. Does the complexity of the place-of-supply rules for construction services involving the Autonomous Regions lead taxable persons into error or result in their incorrect application?
3. Should the respective legal framework be amended and simplified? If so, how?

Keywords: Reverse Charge; Civil Construction; Tax Rates; Operations with Autonomous Regions; Location of operations.

RESUMEN

El Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) es el impuesto general sobre el consumo más implantado a nivel mundial y el que tiene mayor peso en los ingresos fiscales, especialmente en los 27 Estados miembros de la Unión Europea.

La liquidación y el pago del IVA es una obligación de los sujetos pasivos del impuesto, correspondiendo, por regla general, la obligación de liquidar el impuesto al vendedor de los bienes o al prestador de los servicios. Sin embargo, hay situaciones en las que esta obligación recae sobre el adquirente, a través del mecanismo de «autoliquidación», como ocurre en determinados servicios de construcción civil en Portugal. En estos casos, quien transmite los bienes o presta los servicios no liquida ni repercute el impuesto, siendo el IVA adeudado por el adquirente. La autoliquidación en este sector surgió como una forma de combatir el fraude y la evasión fiscal.

El presente estudio tiene por objeto analizar la aplicación de las normas de autoliquidación del IVA en el sector de la construcción civil cuando se trata de operaciones realizadas entre el territorio continental y las Regiones Autónomas, así como entre los archipiélagos de las Azores y Madeira, donde se aplican diferentes tipos de IVA.

Para comprender esta realidad, se han combinado, en particular, las normas del IVA para la construcción civil (art. 2, n.º 1, letra j), CIVA y Circular 30101 de 24 de mayo de 2007) con las normas de localización del artículo 6 del CIVA y con los tipos previstos en el artículo 18 del CIVA, entre otros aspectos.

La metodología seguida consiste en:

En una primera fase, se llevó a cabo un análisis de la bibliografía y otras fuentes de información y conocimiento, en particular:

- Legislación fiscal e instrucciones administrativas;
- Jurisprudencia;
- Bibliografía publicada y artículos de opinión;
- Publicaciones oficiales de entidades del sector, como la AT (Autoridad Tributaria y Aduanera) y la OCC (Orden de Contables Certificados).

En una segunda fase, se desarrolló un estudio empírico basado en entrevistas a contables que se ocupan de la prestación de servicios de construcción civil con las Regiones Autónomas, con el fin de comprender las dificultades que se plantean, sus prácticas actuales y sus opiniones sobre las mejoras que deben introducirse en la legislación vigente.

La información generada en las entrevistas se interpretará con el fin de responder a las preguntas definidas y llegar a conclusiones.

Así, en el presente estudio se responde a las siguientes preguntas básicas:

1. ¿Cuáles son las dificultades que se plantean en la aplicación de las normas de localización de la prestación de servicios de construcción civil con las Regiones Autónomas?
2. ¿La complejidad de las normas de localización de las prestaciones de servicios de construcción civil con las Regiones Autónomas induce a error a los sujetos pasivos o conduce a su aplicación incorrecta?
3. ¿Debe modificarse y simplificarse el marco legal correspondiente? En caso afirmativo, ¿cómo?

Palabras clave: Autoliquidación; Construcción civil; Tasas; Operaciones con las Regiones Autónomas; Localización de las operaciones.

AGRADECIMENTOS

Começo, naturalmente, por agradecer à minha família por todo o apoio e motivação que sempre me transmitiram, nomeadamente, nos momentos mais difíceis e de maior hesitação sobre o caminho a seguir.

Expresso um sincero e profundo reconhecimento à minha mãe, ao meu padrasto e à minha irmã, que têm sido o meu pilar principal ao longo de toda a minha vida. Foram meu exemplo de dedicação, resiliência e amor incondicional, e é graças à força que sempre me entregaram que consegui alcançar mais esta etapa. A vossa confiança em mim foi essencial para que eu nunca perdesse o foco e acreditasse nas minhas capacidades, mesmo quando os desafios me ultrapassassem. A presença constante, o apoio emocional e a paciência nos momentos de maior pressão foram fundamentais para que este objetivo se tornasse realidade.

Ao meu namorado, manifesto igualmente um profundo agradecimento pela compreensão, pela escuta atenta e pelo incentivo diário que sempre me ofereceu. A sua presença foi um ponto de equilíbrio e serenidade nos períodos de maior exigência, e o seu apoio incondicional foi decisivo para eu manter a motivação e concluir mais esta etapa da minha formação. Agradeço-lhe por acreditar em mim, mesmo quando as minhas próprias dúvidas me foram vacilantes.

O percurso que me trouxe até aqui não foi simples, mas representa um marco histórico na minha vida pessoal e académica.

Não poderei nunca esquecer que esta etapa de formação de excelência que agora termina, inicia-se com a licenciatura em Gestão da Distribuição e Logística, a que acrescem mais dois anos de estudo e investigação no âmbito do mestrado em Contabilidade e Finanças, pelo que, não podia deixar de expressar também um reconhecido agradecimento a todo o corpo docente da licenciatura.

Agradeço ao prof. Doutor Duarte Travanca pelos contributos e pelo trabalho realizado ao longo da orientação da presente dissertação.

Agradeço a todos que, no Instituto Politécnico de Viana do Castelo (IPVC), tiveram um papel mais ou menos direto para que esta dissertação e as atividades com ela relacionadas fossem realizadas com sucesso.

Deixo também um agradecimento especial à Professora Doutora Marta Alexandra Silva Guerreiro, pelo papel desempenhado na presente dissertação, mas também, por todos os seus contributos ao longo de todo o percurso formativo do mestrado.

Agradecimento esse, que é extensível a todo o corpo docente do mestrado em contabilidade e finanças do Instituto Politécnico de Viana do Castelo.

ÍNDICE

RESUMO.....	I
-------------	---

ABSTRACT	III
----------------	-----

RESUMEN.....	V
--------------	---

AGRADECIMENTOS	VII
----------------------	-----

ÍNDICE	IX
--------------	----

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS	XIII
------------------------------------	------

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	XIV
-------------------------------------	-----

O IVA RELATIVO A PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL E A LOCALIZAÇÃO DESSAS OPERAÇÕES NAS REGIÕES AUTÓNOMAS E NO CONTINENTE	- 0 -
--	-------

I. INTRODUÇÃO	1
---------------------	---

II. REVISÃO DE LITERATURA	3
---------------------------------	---

II.1. Análise da atividade do Setor da Construção Civil.....	4
--	---

II.1.1. Alguns indicadores e aspetos gerais caracterizadores do setor	4
---	---

II.1.1.1. Indicadores de Produção	4
---	---

II.1.1.2. Emprego no Setor	5
----------------------------------	---

II.1.1.3. Custos de Construção.....	6
-------------------------------------	---

II.1.1.4. Licenciamento e Valorização Imobiliária	7
---	---

II.1.1.5. Variações Regionais	8
-------------------------------------	---

II.2. Conceito de construção civil	9
II.2.1. Definições legais/institucionais da construção civil em Portugal – a norma fiscal	9
II.2.2. Definições estatísticas e institucionais	11
II.2.2.1. Abrangência do conceito segundo as várias perspetivas	11
II.2.2.2. Limites e exclusões	12
II.2.3. Importância da definição precisa do conceito de construção civil no contexto fiscal e legal	13
II.3. Conceito de trabalhos sobre imóveis	13
II.3.1. O Código do IVA	16
II.3.2. A Diretiva IVA e a jurisprudência do TJUE	18
II.3.3. O Regulamento de execução da Diretiva IVA	20
III. REGRAS DE LIQUIDAÇÃO DO IVA NO SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL	24
III.1. Incidência objetiva	24
III.1.1. Operações relacionadas com contratos realizados no setor da construção civil abrangidas pelo âmbito de incidência do IVA	25
III.1.2. Conceito geral de prestação de serviços de construção civil sujeitas a IVA segundo a norma tributária	26
III.1.2.1. Prestações de serviços de construção civil	26
III.1.2.2. Transmissões de bens incorporadas em prestações de serviços de construção civil	26
III.1.2.3. Meras transmissões de bens	28
III.2. Exclusões e Isenções	31
III.3. Sujeitos passivos de IVA na Construção Civil	32
III.3.1. IVA devido pelo adquirente	32
III.3.2. IVA devido pelo prestador, regra geral de liquidação do IVA.....	36
III.3.3. Principais obrigações fiscais	38
III.4. Facto gerador e exigibilidade	40
III.5. Direito à dedução	44

III.6. Faturação, retificações e regularizações de IVA	47
III.6.1. Regime da autoliquidação e menções obrigatórias	49
III.6.2. Retificações e Autos de Medição	53
IV. OPERAÇÕES EFETUADAS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS.....	56
IV.1. Taxas de IVA.....	56
IV.2. Regras de localização das operações relacionadas com imóveis	59
IV.3. Aplicação das regras de autoliquidação nas operações realizadas com as regiões autónomas	62
V. ANÁLISE EMPÍRICA	65
V.1. Metodologia.....	66
V.2. Análise das Entrevistas	68
V.2.1. Forma, conteúdo e objetivos das entrevistas	68
V.2.2. Caracterização dos entrevistados	69
V.2.3. Dificuldades na aplicação das regras de localização	70
V.2.4. Regime de autoliquidação e desafios operacionais	71
V.2.5. Impacto das taxas regionais de IVA.....	73
V.2.6. Comunicação institucional e perceção sobre a Autoridade Tributária	74
V.2.7. Síntese interpretativa.....	75
V.3. Propostas de melhoria e elaboração de um guia prático de apoio à aplicação das regras do IVA ao setor da construção civil nas operações efetuadas com as Regiões Autónomas.....	77
V.3.1. Enquadramento das propostas.....	77
V.3.2. Fundamentação e pertinência das propostas apresentadas	78
V.3.3. Proposta de medidas e guia prático.....	79

V.3.4. Síntese e contributos esperados das medidas e propostas aqui apresentadas:	81
VI. CONCLUSÕES	84
VI.1. Considerações Finais	84
VI.2. Principais Conclusões do Estudo	84
VI.3. Contributos do Estudo	86
VI.4. Limitações da Investigação	86
VI.5. Sugestões para Investigações Futuras	87
VI.6. Notas finais	87
VII. APÊNDICES	88
VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	90

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

Índice de gráficos

Gráfico 1 - Índice de Produção na Construção - Taxa de Variação Homóloga (%)	5
Gráfico 2 - Emprego na Construção - Taxa de Variação Homóloga (%)	6
Gráfico 3 - Índice de custos de construção de habitação nova (variação homóloga - Base 2021 - %)	7
Gráfico 4 - Edifícios Licenciados e Concluídos	8

Índice de Tabelas

Tabela 1 - Atividades que integram o conceito de Construção Civil	12
Tabela 2 – Obrigações gerais em IVA	39
Tabela 3 - Obrigações específicas a cumprir	40
Tabela 4 - IVA dedutível no setor da construção civil - exemplos	46
Tabela 5 - Taxas de IVA vigentes no Continente, nos Açores e na Madeira	57
Tabela 6 - Síntese das medidas propostas	83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.º - Artigo

AICCOPN - Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas

AT - Autoridade Tributária e Aduaneira

B2B – Business to Business

CAAD – Centro de Arbitragem Administrativa

CC – Código Civil

CEDEFOP – Centro Europeu para desenvolvimento da Formação Profissional

CEE - Comunidade Económica Europeia

CIVA- Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL- Decreto – Lei

DLR – Decretos Legislativos Regionais

EM - Estado-membro

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IS – Imposto do Selo

IT- Imposto de Transações

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

NIF – Número de Identificação Fiscal

OCC – Ordem dos Contabilistas Certificados

PIB – Produto Interno Bruto

UE – União Europeia

**O IVA RELATIVO A PRESTAÇÕES DE SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO CIVIL E
A LOCALIZAÇÃO DESSAS OPERAÇÕES NAS REGIÕES AUTÓNOMAS E NO
CONTINENTE**

I. INTRODUÇÃO

O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) assume, no ordenamento jurídico-tributário português, uma posição central enquanto imposto geral sobre o consumo, incidindo de forma ampla sobre transmissões de bens, prestações de serviços em operações de importação, exportação e operações intracomunitárias, embora, algumas dessas operações possam beneficiar de isenções.

Pela sua relevância fiscal e económica, o IVA constitui não apenas uma das principais fontes de receita pública, mas também um mecanismo estruturante na harmonização das regras do mercado interno europeu.

No âmbito da aplicação prática do IVA, a definição do local das operações reveste-se de especial importância, uma vez que determina qual a jurisdição competente para a tributação das operações, e em que termos se concretiza a obrigação fiscal.

Esta questão adquire uma complexidade acrescida, no contexto português, devido à existência das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, onde vigora um regime fiscal próprio e autónomo relativamente às taxas a aplicar, ainda que enquadrado pelos princípios gerais do sistema tributário nacional e comunitário.

Entre as diversas operações sujeitas a IVA, as prestações de serviços de construção civil apresentam particularidades que justificam um estudo específico e aprofundado na presente dissertação. Tratando-se de serviços relativos a bens imóveis, a sua tributação depende, em larga medida, da determinação do local de execução da obra, o que levanta desafios práticos e jurídicos quando estão em causa intervenientes de diferentes países, Estados ou jurisdições, bem como o local onde os imóveis se situam, e, no interior de Portugal, cumpre ainda aferir se essas prestações de serviços se situam no Continente, nos Açores, ou na Madeira.

A relevância deste tema é, assim, dupla: por um lado, prende-se com a necessidade de assegurar a correta aplicação das normas de localização previstas no Código do IVA e na legislação complementar; por outro, relaciona-se com as implicações que essas regras têm para a justiça fiscal, para a arrecadação de receitas públicas e para a competitividade das empresas de construção civil que operam em diferentes áreas geográficas do território nacional.

Neste contexto, a presente investigação analisa em detalhe o regime do IVA aplicável às prestações de serviços de construção civil, com especial enfoque na determinação do local da operação, quer

no Continente, quer nas Regiões Autónomas, procurando identificar os principais desafios interpretativos e operacionais que decorrem da aplicação prática das normas vigentes.

Para tal, além do presente capítulo introdutório – Capítulo I – a presente dissertação encontra-se estruturada nos seguintes capítulos:

Capítulo II – Onde se efetua uma revisão de literatura e onde se apresentam alguns conceitos gerais de enquadramento;

Capítulo III – Neste capítulo autonomiza-se a análise das regras de liquidação do IVA, dada a importância e complexidade de análise que está associada às mesmas, e analisa-se quem são os sujeitos passivos de IVA; o facto gerador e a exigibilidade, as regras de faturação e o direito à dedução do IVA;

No Capítulo IV – Analisam-se as regras específicas aplicáveis às operações realizadas com as regiões autónomas e o Continente;

Já no capítulo V – Análise Empírica – Procede-se à realização de entrevistas a profissionais do setor para analisar e compreender de que forma as dificuldades de aplicação destas regras são sentidas pelos vários profissionais e pelas suas empresas;

O Capítulo VI – Conclusões – Apresentam-se as principais conclusões do trabalho realizado e elencam-se propostas/sugestões de melhoria.

II. REVISÃO DE LITERATURA

A análise da “literatura” constitui um passo fundamental na estruturação da presente investigação, permitindo enquadrar o tema do IVA aplicável às prestações de serviços de construção civil e à determinação da localização das operações, tanto nas Regiões Autónomas como no Continente. Trata-se de um domínio que conjuga aspetos normativos, jurisprudenciais e práticos, exigindo uma abordagem multidisciplinar e sustentada em diferentes tipos de fontes.

Como nota prévia deixa-se desde já expresso que é praticamente inexistente a existência de publicação de livros e manuais sobre o tema em análise, pelo que, seria sempre normal, para qualquer investigação sobre esta temática, que a mesma assentasse, sobretudo, e essencialmente, na análise de normas legais e sobre o conhecimento empírico dos profissionais do setor. Esse facto, não constituiu seguramente uma limitação, mas apenas uma constatação que é suprida pelas fontes de informação alternativas referidas.

Assim, tendo em conta essa circunstância, numa primeira fase, será examinada a legislação fiscal e as instruções administrativas relevantes, em especial o Código do IVA e diplomas complementares, bem como as orientações emitidas pela Autoridade Tributária e Aduaneira, que constituem instrumentos essenciais para a interpretação e aplicação uniforme das regras.

A revisão a efetuada foca-se sobre a jurisprudência nacional e europeia relacionada com a matéria, procurando identificar a forma como os tribunais têm vindo a resolver questões de delimitação e localização das operações de construção civil no âmbito do IVA, e de que forma esses entendimentos contribuem para a consolidação ou evolução da interpretação normativa.

O recurso à análise da literatura publicada, incluindo estudos académicos, artigos científicos e textos de opinião especializada, que oferecem uma reflexão crítica e prospetiva sobre os desafios e lacunas existentes na aplicação prática do regime do IVA a este setor, foi também efetuada, embora não seja abundante, como antes se reiterou.

Adicionalmente, foram ainda analisadas as publicações oficiais de entidades do setor sobre o tema, tais como pareceres, manuais e relatórios da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), da Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC) e de outras instituições com relevância na área, as quais constituem fontes de orientação prática e evidenciam a perceção institucional dos principais problemas associados ao tema em estudo.

Deste modo, a revisão da literatura revelou-se fundamental porque permitiu, não apenas, mapear o estado nesta matéria, mas também identificar pontos de convergência e divergência entre os

diversos contributos normativos, doutrinários e institucionais, fornecendo a base teórica necessária para a análise crítica desenvolvida nas fases subsequentes do presente trabalho.

II.1. Análise da atividade do Setor da Construção Civil

O setor da construção civil em Portugal desempenha um papel crucial na economia nacional, influenciando diretamente o Produto Interno Bruto (PIB), o emprego e a dinâmica regional.

Este subcapítulo visa destacar alguns dados mais elementares sobre a evolução recente da atividade do setor, considerando indicadores de produção, emprego, custos e licenciamento, com especial atenção às variações regionais.

O reconhecimento da relevância do setor da construção civil é fundamental para compreender os efeitos das medidas que lhe são dirigidas, atendendo ao seu impacto em múltiplas dinâmicas económicas. Nesta perspetiva, a análise das políticas fiscais, em particular do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), revela-se essencial para avaliar a sua influência na localização das operações entre as Regiões Autónomas e o Continente.

II.1.1. Alguns indicadores e aspetos gerais caracterizadores do setor

II.1.1.1. Indicadores de Produção

Em 2024, o valor bruto da produção do setor da construção em Portugal registou um crescimento positivo, atingindo cerca de 22,1 mil milhões de euros. Este desempenho reflete a recuperação da atividade económica e o aumento da procura por obras públicas e privadas (AICCOPN, 2025).

O Índice de Produção na Construção apresentou uma variação homóloga de 2,5% no primeiro semestre de 2024, com destaque para a construção de edifícios, que cresceu 3,0%, e a engenharia civil, com um aumento de 1,9% (Instituto Nacional de Estatística [INE], 2024).

Gráfico 1 - Índice de Produção na Construção - Taxa de Variação Homóloga (%)



Da análise ao gráfico anterior, conclui-se que, com exceção dos períodos em que se registou o pico pandémico da COVID-19 o setor tem crescido sempre a ritmos consideráveis (rondando em 2023 os 6%), quando em 2020, registava um crescimento negativo da ordem dos -5%.

II.1.1.2. Emprego no Setor

Nos anos mais recentes, relativamente aos quais existem estatísticas, constata-se que o emprego no setor da construção manteve-se estável, representando 7,4% do emprego total em Portugal, no ano de 2024.

Neste ano, no segundo trimestre de 2024, o número de postos de trabalho aumentou 1,3% em comparação com o período homólogo, refletindo a recuperação da atividade e a necessidade de mão de obra especializada (INE, 2024).

No entanto, a escassez de profissionais qualificados continua a ser apontado como uma das fortes limitações, mas também como um desafio, na medida em que a taxa de empregos vagos e por preencher regista níveis elevados, indicando dificuldades na cobertura de vagas no setor (Gabinete de Estratégia e Planeamento [GEP], 2024).

Gráfico 2 - Emprego na Construção - Taxa de Variação Homóloga (%)



Fonte: INE – Inquérito ao Emprego

II.1.1.3. Custos de Construção

Já quanto ao Índice de Custos de Construção de Habitação Nova, este indicador, para o último ano da série de dados apresentada, registou uma subida de 4,3% em 2024, impulsionada pelo aumento dos custos com mão de obra (8,6%) e de materiais (0,9%) (Instituto Nacional de Estatística [INE], 2024).

Contudo, o maior aumento regista-se em 2023 (cerca de 12%) e tem mesmo sempre a aumentar desde 2015, com ligeiras oscilações.

Este aumento reflete as pressões inflacionárias no setor, bem como a escassez das matérias primas, em resultado da conjuntura económica nacional e internacional, muito desfavorável, originando essa alta generalizada dos preços a necessidade de adaptação às flutuações nos preços dos insumos, com os inevitáveis reflexos no aumento dos custos de construção no setor da construção.

O gráfico que seguidamente se apresenta, divulgado pelo INE, é bem ilustrativo da evolução deste indicador, no período compreendido entre 2015 e 2024:

Gráfico 3 - Índice de custos de construção de habitação nova (variação homóloga - Base 2021 - %)



II.1.1.4. Licenciamento e Valorização Imobiliária

Já quanto ao número de edifícios licenciados em 2024, registou-se aumento de 11,28% em 2024, indicando pelo menos uma crescente intenção¹ da recuperação na atividade de construção e reabilitação (AICCOPN, 2025).

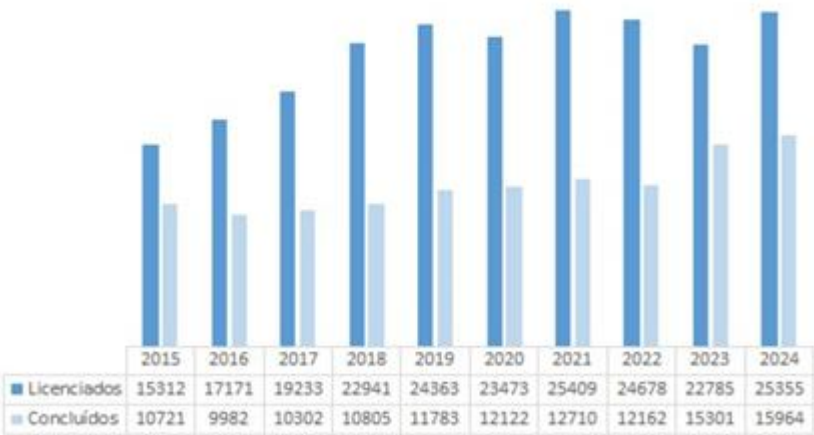
Entre 2015 e 2016 este indicador regista uma evolução positiva considerável, sendo que, é após 2017 o número de edifícios concluídos tem demonstrado uma tendência de crescimento, com a exceção de 2022, atingindo o número máximo em 2024.

A valorização imobiliária também apresentou crescimento, com o valor mediano de avaliação bancária da habitação a situar-se em 1.618 euros/m² em junho de 2024, representando um acréscimo de 6,6% face ao período homólogo (Instituto Nacional de Estatística [INE], 2024).

O gráfico seguinte, reflete a evolução destes indicadores:

¹ Na medida em que, o ritmo de crescimento da obtenção de licenciamentos regista níveis de crescimento superiores ao número de edificações concluídas.

Gráfico 4 - Edifícios Licenciados e Concluídos



Fonte: INE – Inquérito aos projetos de obras de edificação e de demolição de edifícios

II.1.1.5. Variações Regionais

Consultada a mesma fonte de dados publicados pelo INE, constata-se que as variações regionais na atividade da construção civil são evidentes.

A Região Autónoma da Madeira registou o maior aumento no valor mediano de avaliação bancária da habitação, com um incremento de 17,9%, enquanto a região do Algarve apresentou um crescimento mais modesto de 2,3% (INE, 2024).

Estes dados indicam disparidades no dinamismo do mercado imobiliário e na atividade de construção entre as diferentes regiões do país, mas, apesar disso, não deixam de realçar e corroborar a importância e peso significativo da construção civil na economia nacional.

O setor da construção civil tem tido um papel de elevada relevância na criação de postos de trabalho, na riqueza e no incremento de novos investimentos. O facto de este setor se encontrar interligado com a generalidade dos setores de atividade – dada a sua transversalidade – faz com que assuma sempre um papel fundamental no contexto global da economia portuguesa e mundial, fazendo com que, se tenha especial cuidado com as medidas que se adotam para o setor, pois, se uma boa medida pode ter efeitos diretos na expansão e crescimento da economia, uma má medida pode ter efeitos inversos, e/ou, podem até mesmo, ser regressivos.

II.2. Conceito de construção civil

Para analisar e enquadrar a análise tributária relacionada com o IVA em operações de construção civil, torna-se indispensável clarificar o conceito de *construção civil* com as suas múltiplas abrangências e finalidades.

Face a tal, para além de, no presente capítulo se pretender definir e enquadrar o setor nas suas diversas perspetivas, identificam-se também os seus componentes e interações essenciais.

Far-se-á também uma breve distinção acerca dos tipos de atividades que nele se incluem, à luz de literatura académica, da estatística europeia e, bem assim, a constante dos Regulamentos e demais normas enquadradoras do setor e da atividade, nomeadamente as que se revelem mais pertinentes.

A delimitação correta do setor e das atividades que o integram, revela-se essencial e crucial, na medida em que, no caso das questões fiscais e das regras da fiscalidade aplicáveis ao setor, faz toda a diferença esse correto enquadramento, nomeadamente no que se refere à delimitação do campo de aplicação do IVA, e a consequente sujeição a imposto ou não, por exemplo, quando se afere se uma determinada prestação de serviços de construção civil está relacionada com uma obra ou um processo construtivo. Estes são pressupostos fundamentais basilares que devem estar sempre subjacentes na interpretação das realidades do setor, e que, terão reflexos diretos na orientação para a correta aplicação das interpretações legais e fiscais, e, consequentemente, da determinação dos sujeitos passivos de imposto e da jurisdição (país ou território) que tem direito à receita do correspondente imposto.

II.2.1. Definições legais/institucionais da construção civil em Portugal – a norma fiscal

De entre os conceitos e normas essenciais para a análise a efetuar destacamos as seguintes normas fiscais:

1. Código do IVA (CIVA) — artigo 2.º, alínea j), n.º 1

O Código do IVA define, na alínea j) do número 1 do artigo 2.º, determina que são sujeitos passivos do imposto (IVA) *“as pessoas singulares ou coletivas ... que pratiquem operações que confirmem o direito à dedução total ou parcial do imposto, quando sejam adquirentes de serviços de construção civil, incluindo a remodelação, reparação, manutenção, conservação e demolição de bens imóveis, em regime de empreitada ou subempreitada.”*

2. Ofício-Circulado n.º 30 101, de 24 de maio de 2007

Esta norma interpretativa regula os termos e condições de aplicabilidade das regras constantes no artigo 2.º, alínea j), n.º 1, do CIVA, e é utilizado para clarificar a aplicação das regras de liquidação do IVA no setor da construção civil, nomeadamente se o IVA é liquidado pelo prestador ou autoliquidado² pelo adquirente.

Desta norma, consta também o conceito de “serviços de construção civil”, como englobando todos os atos necessários à realização de uma obra, independentemente de serem empreitada ou subempreitada, conforme surgiu no CIVA e no Decreto-Lei aplicável³.

3. Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro

Este Decreto-Lei contempla o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção. Além de outros fins regulatórios e enquadramentos⁴, constitui também a base legal para definir “obra”, para efeitos de normativos fiscais, como “*todo o trabalho de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, reabilitação,*

² É frequente em alguma bibliografia utilizar-se também a designação “inversão do sujeito passivo nos serviços de construção civil” em vez da expressão “autoliquidação”, sendo que, a expressão mais adequada é esta última.

³ Ou seja, no Decreto-Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro.

⁴ Através de uma consulta geral no motor de busca Google sobre este Decreto-lei, pode verificar-se a importância do mesmo para a regulação e enquadramento do setor da construção, nomeadamente na síntese apresentada que se transcreve de seguida (disponível para consulta em: https://www.google.com/search?q=3.+Decreto-Lei+n.%C2%BA+12%2F2004&rlz=1C1GCEA_enPT1043PT1043&og=3.%09Decreto-Lei+n.%C2%BA+12%2F2004&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOdIBCDEwMDVqMGoxqAIA&sourcei_d=chrome&ie=UTF-8):

“O Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro, estabelece **novas regras para o acesso e permanência na atividade da construção em Portugal**, focando-se na classificação de empreiteiros gerais e construtores gerais, permitindo-lhes subcontratar trabalhos, mas exigindo que estes sejam executados por empresas devidamente habilitadas, e define os termos para a sua obtenção com base nas subcategorias detidas e na avaliação de capacidade técnica e financeira, visando uma regulação mais eficaz do setor.

Principais Aspetos:

- **Regulação do Acesso:** Define um regime de habilitação e classificação para empresas que atuam na construção, facilitando a sua atuação como empreiteiros ou construtores gerais.
- **Empreiteiro/Construtor Geral:** Habilita empresas a coordenar globalmente obras, permitindo a subcontratação de trabalhos, desde que os subcontratados sejam habilitados e a obra não exceda o limite da classe detida pela empresa principal.
- **Base da Classificação:** A classificação é concedida com base nas subcategorias detidas e pode ser elevada até duas classes acima da mais elevada nas subcategorias determinantes, mediante análise de critérios técnicos e financeiros.
- **Procedimento:** A concessão e modificação desta classificação seguem os mesmos termos das subcategorias, sendo regulada por portaria específica.
- **Âmbito:** Aplica-se a trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração, reparação, conservação, reabilitação, limpeza, restauro e demolição de bens imóveis, abrangendo qualquer processo construtivo.

Objetivo:

O diploma visava uma regulação mais eficaz da atividade da construção, adaptando as regras de acesso e permanência no mercado, com particular atenção à figura do empreiteiro geral”.

limpeza, restauro e demolição de bens imóveis, bem como qualquer outro trabalho que envolva processo construtivo.”

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

Esta norma introduz alterações ao Código do IVA relativas, entre outras, à regra da determinação do sujeito passivo de IVA – regra de autoliquidação - para serviços de construção civil (empreiteiros/subempreiteiros).

Embora este decreto-lei não defina isoladamente o conceito de construção civil, reforça que “serviços de construção civil” como conceito legal devem ser compreendidos segundo os parâmetros já mencionados no CIVA e no Decreto-Lei n.º 12/2004.

É também através deste Decreto-Lei que é aditado ao Código do IVA o artigo 2.º, n.º 1, alínea j), antes mencionado e que introduz na norma fiscal as regras de autoliquidação⁵ do IVA.

II.2.2. Definições estatísticas e institucionais

Das definições institucionais utilizadas por diversos organismos nacionais e internacionais, destacam-se as seguintes, com relevância para o tema em análise:

II.2.2.1. Abrangência do conceito segundo as várias perspetivas

- Segundo o glossário da Eurostat, “*construction*” (construção) refere-se a estruturas ligadas ao solo feitas com materiais de construção e componentes ou que envolvem obras de construção. Este conceito inclui edifícios, obras de engenharia civil e preparações de terreno, mas exclui atividades agrícolas puras como preparação de solo para usos agrícolas.
- O CEDEFOP (Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional) define o setor construção como incluindo não apenas obras novas, mas também reparações, alterações, acréscimos, ereção de edifícios ou estruturas prefabricadas e obras temporárias.

⁵ Ou seja, as condições em que a obrigação de liquidação do imposto (IVA) compete ao adquirente e não ao prestador do serviço de construção civil.

- A Comissão Europeia, em publicações sobre política de serviços e indústria, reforça que o setor construção engloba a elaboração do projeto, construção, manutenção e demolição.

Com base nessas definições sistematizam-se os vários conceitos de atividades de construção civil na tabela seguinte:

Tabela 1 - Atividades que integram o conceito de Construção Civil

Categoria de atividade	Exemplos / Inclusões
Obras de edifícios	Habitação, edifícios comerciais, instalações públicas, etc.
Engenharia civil	Pontes, estradas, túneis, sistemas de saneamento, barragens, valas, infraestruturas de transporte e fornecimento de água ou energia.
Reparações, manutenção, alterações	Reformas, reabilitação, adaptações, intervenções em construções existentes.
Estruturas temporárias ou prefabricadas	Instalações provisórias, módulos pré-fabricados, estruturas desmontáveis.

Fonte: Elaboração própria.

II.2.2.2. Limites e exclusões

É importante distinguir o que **não** se inclui no conceito legal/profissional de construção civil, porque, se uma determinada atividade se exclui do âmbito de abrangência da construção civil, então, também as normas tributárias definidas especificamente para tributação dessas realidades, não lhe serão aplicáveis, nomeadamente no que se refere a:

- Atividades agrícolas puras, como preparação ou cultivo de solos para produção agrícola, não são consideradas obras de construção estatisticamente.
- Produção de bens que não se incorporam permanentemente em obras de construção (ou seja, produtos vendáveis separadamente) são um caso distinto, embora regulamentos possam tratar “produtos de construção” de modo específico.

II.2.3. Importância da definição precisa do conceito de construção civil no contexto fiscal e legal

Face ao que antes ficou dito, importa realçar que:

- A definição normativa de construção civil é determinante para a aplicação (ou não!) das normas fiscais, nomeadamente, no que concerne a:
 - Delimitação do âmbito de aplicação das regras de sujeição a imposto;
 - definição de localização de serviço, nomeadamente se a obra é realizada nas regiões autónomas ou no Continente,
 - momento de incidência de IVA;
 - regime de liquidação do imposto aplicável, ou seja, a determinação que quem é o sujeito passivo do imposto (o prestador do serviço? Ou o adquirente do mesmo?)
- Em Portugal, o Código do IVA e normas e regulamentos enquadradores complementares utilizam conceitos ligados a “obra/imóvel”, “prestação de serviços relativos a bens imóveis”, etc., cujas aceções devem articular-se com as definições estatísticas e europeias para evitar lacunas ou interpretações divergentes.

Em suma,

A “construção civil” pode ser entendida como o conjunto de atividades que envolvem a conceção, edificação, manutenção, reabilitação e demolição de edifícios, infraestruturas e outras obras de engenharia civil, incluindo tanto operações permanentes como temporárias, no âmbito regulatório e estatístico. Uma delimitação clara facilita a aplicação correta do regime de IVA, especialmente em contexto geográfico diferenciado (Continente vs Regiões Autónomas).

II.3. Conceito de trabalhos sobre imóveis

A noção de “*trabalhos sobre imóveis*” (ou “prestações de serviços relacionadas com bens imóveis”) é central para a correta aplicação do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) na prática e no dia a dia das empresas e dos profissionais do setor.

O referido conceito determina, entre outros aspetos, o âmbito de aplicação e da abrangência das regras do IVA aplicáveis ao setor, a localização da prestação de serviços para efeitos de tributação, o momento do facto gerador e a aplicação de regimes especiais, e, bem assim, os sujeitos passivos

de imposto para aplicação (ou não!) da designada inversão do sujeito passivo de IVA (ou autoliquidação)⁶ nas empreitadas de construção civil.

Neste capítulo analisa-se o conceito de prestações de serviços de construção civil (trabalhos sobre imóveis)⁷ em termos doutrinários e legais, identificando as categorias que normalmente integram essa expressão e enumeram-se as implicações práticas, dando especial enfoque atenção às particularidades decorrentes da existência deste tipo de operações com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, onde vigoram taxas de IVA distintas entre estas e também em relação às taxas vigentes no Continente.

Com base na legislação e na interpretação administrativa e doutrinal, considera-se que os *trabalhos sobre imóveis* abrangem, genericamente, as prestações de serviços que tenham por objeto intervenções diretas sobre bens imóveis e que configurem, por sua natureza, ligação física e permanente ao local onde o imóvel se encontra.

Incluem-se, neste conceito, entre outras:

- Obras de construção nova (edifícios residenciais, comerciais e industriais);
- Obras de engenharia civil diretamente relacionadas com bens imóveis (infraestruturas, fundações, muros, redes de drenagem ou saneamento que sirvam um prédio);
- Reabilitação, restauro e conservação (intervenções que visem a manutenção, recuperação ou alteração estrutural do imóvel);
- Trabalhos de acabamento e montagem quando integrados permanentemente na obra (alvenaria, encofrados, carpintarias fixas, revestimentos, instalações elétricas e hidráulicas).

A delimitação deste conceito tem vindo a ser objeto de clarificação pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), através de da publicação de diversas informações vinculativas (ou fichas doutrinárias e também de vários ofícios-circulados.

No Processo n.º 20470, a AT afirmou expressamente que se consideram abrangidos pelo conceito de trabalhos sobre imóveis *“todos os trabalhos que envolvam um processo construtivo, incluindo montagem, instalação e quaisquer intervenções diretamente associadas à execução da obra”* (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2021).

⁶ Doravante sempre que se utilize a expressão *“inversão do sujeito passivo de IVA”*, ou *“autoliquidação”* nos serviços de construção civil, estaremos sempre, quer num caso, quer noutro, a referir-nos à liquidação de IVA pelo adquirente do serviço.

⁷ Doravante assumiremos que falar no conceito de *“prestações de serviços de construção civil”* ou *“trabalhos sobre imóveis”* representam a mesma realidade para efeitos de aplicação das regras do IVA.

Esta interpretação reflete uma tendência de leitura extensiva do conceito, em linha com o ponto 1.3 do Ofício-Circulado n.º 30101/2007, que inclui no referido conceito “qualquer outro trabalho que envolva processo construtivo, seja de natureza pública ou privada” (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2007).

Esta leitura é coerente com o disposto no artigo 6.º, n.º 7/8, alínea a), do CIVA, que determinam que as prestações de serviços relacionadas com bens imóveis se consideram localizadas no lugar onde o imóvel está situado. Assim, quando a intervenção ocorre *in loco* e envolve incorporação física na construção (ou atividades afins), o serviço qualifica-se como *trabalho sobre imóvel*.

Pelo contrário, quando o objeto do fornecimento efetuado é a mera⁸ transmissão de bens, sem incorporação permanente no imóvel, a operação configura uma transmissão de bens, sujeita a regras distintas quanto à localização e ao sujeito passivo do imposto. Ou seja, tais fornecimentos, quando não sejam integrados numa prestação de serviços relacionados com imóveis, ficam automaticamente excluídas para aplicação das regras de autoliquidação do IVA previstas no art.º 2.º, n.º 1, al. j), do CIVA.

Para efeitos fiscais, é ainda útil e fundamental distinguir três modalidades fundamentais relativas à forma como a prestação de serviços de construção podem ser realizadas:

- **Empreitada:** contrato pelo qual um empreiteiro se obriga a executar uma obra, geralmente de natureza global, podendo incluir o fornecimento de materiais, coordenação e responsabilização técnica.

Em sede de IVA, as empreitadas são frequentemente abrangidas pela noção de *trabalhos sobre imóveis* e sujeitas a regimes específicos, nomeadamente o da autoliquidação em determinadas relações entre determinados sujeitos passivos de IVA;

- **Obras de manutenção e reparação:** intervenções destinadas à conservação ou reparação do imóvel, igualmente tratadas como *trabalhos sobre imóveis* quando executada *in loco* e com incorporação no prédio;
- **Fornecimento isolado de materiais:** quando as mercadorias são entregues sem incorporação permanente, podem ser qualificadas como transmissões de bens, com regras de localização diferentes (art. 6.º, n.º 1, do CIVA).

⁸ Sem serviços de construção associados ao imóvel;

A correta qualificação contratual e factual — ou seja, o que foi efetivamente executado — é essencial para determinar o tratamento do IVA de forma adequada, evitando multas, coimas e outras penalidades decorrentes do incorreto cumprimento fiscal (ou incumprimento) de obrigações fiscais. A este respeito, importa desde logo salientar que, a jurisprudência e as orientações administrativas enfatizam que, ainda assim, não basta a designação contratual, sendo determinante para o efeito a realidade económica e material do serviço.

Nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores, embora o conceito jurídico de *trabalhos sobre imóveis* se mantenha uniforme face ao território continental, a sua aplicação prática pode implicar particularidades administrativas, designadamente no que respeita à certificação de operações locais, sobretudo para efeitos de aplicação de taxas regionais (conforme estabelecido no artigo 6.º n.ºs 16 e 17 do CIVA)⁹. Estas diferenças reforçam a importância de uma correta análise de enquadramento territorial em cada operação de construção civil.

II.3.1. O Código do IVA

O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) constitui o principal tributo indireto em Portugal, assentando no princípio da tributação do consumo e na neutralidade fiscal ao longo das cadeias de produção e comercialização.

O Código do IVA¹⁰, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, entrou em vigor em 1986, aquando da adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia, integrando as normas harmonizadas da então Sexta Diretiva Comunitária (77/388/CEE).

A estrutura do CIVA reflete a transposição progressiva da legislação europeia, nomeadamente das atuais Diretivas 2006/112/CE¹¹ do Conselho, de 28 de novembro de 2006¹² e da Diretiva 2008/8/CE do Conselho, de 12 de Fevereiro de 2008, que altera a Diretiva 2006/112/CE no que diz respeito ao lugar das prestações de serviços, definem o regime comum do IVA aplicável nos 27 Estados-Membros.

O imposto (IVA) incide, assim, sobre as transmissões de bens, prestações de serviços, aquisições intracomunitárias e importações, abrangendo um vasto conjunto de operações económicas, incluindo as relacionadas com a construção civil e os trabalhos sobre imóveis.

⁹ Os n.ºs 16 e 17 do artigo 6.º do CIVA, revogam e substituem o Decreto-Lei n.º 347/85, de 23 de agosto.

¹⁰ Abreviadamente designado por CIVA;

¹¹ Também designada por “Diretiva IVA”;

¹² Com entrada em vigor em 01 de janeiro de 2007 e substitui a designada “Sexta Diretiva” vigente até então;

O Código encontra-se sistematizado em torno de quatro grandes eixos principais estruturantes, no que às prestações de serviços de construção civil / trabalhos sobre imóveis diz respeito:

1. **Incidência objetiva, subjetiva e territorial (arts. 1.º a 6.º, CIVA)** — definem o âmbito do imposto, os sujeitos passivos e as regras de localização das operações.

No artigo 6.º, n.º 7/8 alínea a) e n.º 16¹³, todos do CIVA, assumem especial relevância no contexto dos *trabalhos sobre imóveis*, determinando que as prestações de serviços relacionadas com bens imóveis se consideram localizadas no lugar onde o imóvel está situado, princípio que assegura a conexão territorial da tributação.

2. **Facto gerador e exigibilidade (arts. 7.º e 8.º, CIVA)** — disciplinam o momento do facto gerador e a exigibilidade do imposto ocorrem, sendo momentos fundamentais para assegurar o correto cumprimento de obrigações fiscais em matéria de Imposto sobre o Valor Acrescentado.
3. **Valor tributável, taxas e direito à dedução (arts. 16.º a 26.º)** — estabelecem as bases de cálculo e as taxas aplicáveis (normal, intermédia e reduzida). Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, aplicam-se taxas regionais diferenciadas, definidas nos respetivos orçamentos regionais e autorizadas pela Lei das Finanças das Regiões Autónomas.
4. **Regime de dedução de IVA autoliquidado nas aquisições de prestações de serviços de construção civil (art. 19.º, n.º 1, al. c), e n.º 8, do CIVA)¹⁴** — incluem disposições específicas para o setor da construção civil, designadamente o regime da inversão do sujeito passivo previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea j), do CIVA.

Este regime transfere a responsabilidade de liquidação do imposto do prestador para o adquirente, em situações muito específicas, e com essa regra de autoliquidação, visa-se

¹³ No que se refere à localização das operações, esta norma assume especial importância, na medida em que o n.º 16 do artigo 6.º do CIVA determina que “[a]s operações consideram-se tributadas em Portugal continental ou nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de acordo com os critérios estabelecidos nos números anteriores, com as devidas adaptações”.

¹⁴ “Artigo 19.º - Direito à dedução

1 - Para apuramento do imposto devido, os sujeitos passivos deduzem, nos termos dos artigos seguintes, ao imposto incidente sobre as operações tributáveis que efetuaram:

[...]

c) O imposto pago pelas aquisições de bens ou serviços abrangidos pelas alíneas e), h), i), j), l), m) e n) do n.º 1 do artigo 2.º;

[...]

8 - Nos casos em que a obrigação de liquidação e pagamento do imposto compete ao adquirente dos bens e serviços, apenas confere direito a dedução o imposto que for liquidado por força dessa obrigação”.

evitar a fraude e a evasão fiscal no setor da construção civil¹⁵, simplificando, simultaneamente, o controlo das operações.

Ainda assim, a aplicação do CIVA não pode ser dissociada do quadro jurídico e normativo europeu em matéria de IVA. O imposto português é assim uma transposição do modelo comum de IVA instituído pela Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, que sistematiza, substitui e consolida a Sexta Diretiva com outras diretivas vigentes até então.

II.3.2. A Diretiva IVA e a jurisprudência do TJUE¹⁶

A Diretiva 2006/112/CE¹⁷ do Conselho, de 28 de novembro de 2006, conhecida como Diretiva IVA, constitui o fundamento jurídico do sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado na União Europeia e tem como pressupostos fundamentais harmonizar as legislações nacionais relativas ao IVA, promovendo a neutralidade fiscal e a eliminação de distorções no funcionamento do mercado interno (Conselho da União Europeia, 2006).

Nomeadamente, no artigo 47.º da Diretiva 2006/112/CE encontra-se estabelecidos os critérios uniformes de incidência e localização, incluindo a regra de que os serviços relacionados com bens imóveis devem ser sujeitos e efetivamente tributados no Estado-Membro onde o bem imóvel se encontra localizado, e, independentemente do local da sede, domicílio ou estabelecimento do prestador do serviço.

Também a jurisprudência do **Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)** tem desempenhado papel relevante na interpretação destas normas. Em acórdãos como *Heger Rudi GmbH* (C-166/05) e *Leichenich* (C-532/11), o TJUE clarificou que os serviços relacionados com imóveis abrangem todas as prestações que tenham **ligação direta e física** com o bem, critério que também corrobora o estabelecido na norma nacional – CIVA – nomeadamente no artigo 6.º, n.º 7/8, al. a) e n.º 16, todos do CIVA.

A Diretiva estabelece os princípios estruturantes do imposto: incidência, isenções, base tributável, regras de localização das operações e sujeição passiva. Este princípio de localização¹⁸ territorial garante a coerência entre a tributação e o local de consumo efetivo do serviço, elemento essencial

¹⁵ Tal como se constata da leitura do preâmbulo do Decreto-Lei 21/2007 de 29 de janeiro.

¹⁶ Tribunal de Justiça da União Europeia.

¹⁷ Portugal transpôs a Diretiva 2006/112/CE através de alterações sucessivas ao Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, DL esse aprovou o CIVA.

¹⁸ Em matéria de trabalhos sobre imóveis, é especialmente relevante o artigo 47.º da “Diretiva IVA”, que determina que “os serviços relacionados com bens imóveis são tributados no Estado-Membro em que o bem se situa”.

para o funcionamento equitativo do sistema comum de IVA. Assegura-se por esta via um dos pressupostos fundamentais estruturantes do IVA – a neutralidade do imposto.

Como antes se disse, a Diretiva 2006/112/CE visa assim assegurar que o IVA seja aplicado de forma uniforme em todos os Estados-Membros, proporcionando uma base jurídica comum à tributação do consumo.

De entre esses objetivos, destacam-se os seguintes:

- Uniformizar os conceitos essenciais relacionados com a operação tributável, os sujeitos passivos e o local de sujeição a imposto;
- Evitar a dupla tributação ou a dupla ausência de tributação nas transações transfronteiriças;
- Garantir a neutralidade fiscal em toda a cadeia económica;
- Promover a equivalência entre bens e serviços nacionais e transfronteiriços (União Europeia, 2006).

No contexto dos trabalhos sobre imóveis, esta harmonização é particularmente relevante, uma vez que as operações deste tipo envolvem frequentemente prestadores e destinatários estabelecidos em diferentes Estados-Membros. A aplicação uniforme da regra de localização — o local onde o imóvel está situado — é essencial para evitar conflitos de competência tributária.

A Diretiva não fornece uma definição exaustiva de “serviços relacionados com bens imóveis”, mas o artigo 47.º tem sido interpretado à luz dos objetivos de neutralidade e territorialidade, sendo fundamental para colmatar essa falha, a interpretação da Diretiva constante de múltiplas decisões da vasta jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), reiterando sempre, decisão após decisão, que, só se consideram abrangidos por esta disposição os serviços que possuam uma ligação direta e física com o imóvel (TJUE, *Heger Rudi GmbH*, C-166/05; *Don Bosco Onroerend Goed BV*, C-461/08).

Segundo o TJUE, é possível perceber que, daí resulta que, essa ligação ao imóvel (e consequentemente, ao local onde o mesmo se situa) deve ser suficientemente forte para que o imóvel constitua o elemento central da prestação, seja através de uma intervenção material (como a construção, reparação ou instalação de infraestruturas), seja pela atribuição de um direito de utilização ou de fruição do bem (por exemplo, arrendamento ou usufruto).

Este entendimento influenciou diretamente a redação do artigo 6.º, n.º 7/8, alíneas a), do Código do IVA português (CIVA), que transpõe a norma europeia e a adapta à realidade nacional, mantendo a coerência com os princípios estabelecidos pela Diretiva.

Consequentemente, também a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), em diversas informações vinculativas e ofícios-circulados, tem reiterado que a interpretação das normas nacionais sobre *trabalhos sobre imóveis* deve respeitar o quadro jurídico europeu e a jurisprudência do TJUE (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2021).

Assim, operações como empreitadas, subempreitadas, reparações e reabilitações de edifícios são tratadas, para efeitos de IVA, como serviços relacionados com bens imóveis, sujeitos à tributação no local onde o imóvel se encontra — seja no território continental, seja nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Embora a Diretiva defina os princípios gerais do sistema comum de IVA, a sua aplicação prática exigiu a adoção de um instrumento complementar e vinculativo: o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 do Conselho, de 15 de março de 2011. Este regulamento clarifica e operacionaliza diversas disposições da Diretiva, entre as quais o artigo 47.º, através de normas de interpretação direta e aplicáveis em todos os Estados-Membros (União Europeia, 2011).

Em particular, o artigo 13.º-B do Regulamento fornece critérios objetivos para determinar quando um serviço é considerado “relacionado com bens imóveis”, estabelecendo parâmetros que permitem uniformizar a prática administrativa e a jurisprudência nacional.

Ou seja, a Diretiva IVA fornece o quadro conceptual e jurídico de base, enquanto o Regulamento de Execução constitui o instrumento técnico de aplicação direta, assegurando a coerência e uniformidade na interpretação das regras de localização e incidência, evitando conflitos resultantes das divergências interpretativas das normas genéricas da Diretiva IVA e evitando conflitos potenciais entre Estados-membros.

II.3.3. O Regulamento de execução da Diretiva IVA

O Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 do Conselho, de 15 de março de 2011, surge como o instrumento jurídico destinado a assegurar a aplicação uniforme da Diretiva 2006/112/CE, clarificando e detalhando diversos conceitos fundamentais do sistema comum do IVA.

Diferentemente da Diretiva, que requer transposição pelos Estados-Membros, o Regulamento tem aplicação direta e imediata em todos os ordenamentos jurídicos nacionais, garantindo coerência interpretativa e segurança jurídica no tratamento fiscal das operações transfronteiriças em matéria de IVA (União Europeia, 2011).

Entre as matérias reguladas e enquadradas por esta disposição comunitária em matéria de IVA, destacam-se as que dizem respeito à localização das prestações de serviços relacionadas com bens imóveis, previstas no artigo 47.º da Diretiva IVA – artigo vago e genérico, deixando assim margem para interpretação divergente pelos 27 Estados membros. São as designadas “lacunas”.

O Regulamento de Execução define, com precisão, quais os critérios e situações em que um serviço é considerado relacionado com um bem imóvel, sendo, por isso, determinante para a correta aplicação das regras de localização e incidência tributária — tanto no contexto europeu como no ordenamento jurídico português.

O Regulamento de Execução tem como objetivo assegurar que as disposições da Diretiva IVA sejam aplicadas de forma uniforme, previsível e tecnicamente consistente na totalidade dos Estados-Membros.

A sua natureza de ato jurídico diretamente aplicável significa que as suas disposições contidas no Regulamento produzem efeitos imediatos na ordem jurídica interna, sem necessidade de transposição legislativa, o que evita divergências nacionais na interpretação do direito europeu (Sousa, 2020).

Em matéria de serviços relacionados com bens imóveis, o Regulamento 282/2011 vem colmatar as incertezas que existiam quanto ao alcance do artigo 47.º da Diretiva, oferecendo definições claras e exemplos concretos de operações abrangidas ou excluídas do conceito, nomeadamente, através do seu artigo 13.º-B (aditado pelo Regulamento (UE) n.º 1042/2013) que se constitui como o núcleo central da regulamentação das regras aplicáveis ao IVA relativo a *trabalhos sobre imóveis*.

De acordo com esta norma - artigo 13.º-B -, uma dada prestação de serviço é considerada relacionada com um bem imóvel quando:

1. O imóvel constitui um elemento central e essencial da prestação, e,
2. O serviço é prestado com base em uma ligação física ou jurídica suficientemente direta ao imóvel.

Para maior uniformização de aplicação da norma e para que exista uma aplicação neutral das regras do IVA relacionadas com imóveis na União Europeia, o mesmo artigo exemplifica os serviços abrangidos pela mesma, tais como:

- Construção, demolição, reabilitação e reparação de edifícios;
- Instalação e manutenção de equipamentos fixos, como sistemas elétricos, canalizações e elevadores;
- Serviços de arquitetura e engenharia referentes a imóveis específicos;

- Gestão, avaliação e peritação de bens imóveis;
- Serviços de arrendamento, cedência de uso e concessão de direitos sobre imóveis.

Por outro lado, excluem-se do conceito de trabalhos sobre imóveis os serviços apenas economicamente relacionados com imóveis, como o aconselhamento genérico sobre investimento imobiliário ou a elaboração de estudos de mercado (União Europeia, 2011, art. 13.º-C, do Regulamento de Execução).

O Regulamento de Execução reforça assim a exigência de ligação uma direta entre o serviço e o imóvel, estabelecendo que a intervenção deve ocorrer *in loco*, isto é, no local onde o imóvel se encontra – são os designados critérios de conexão territorial.

Esta ligação direta é a base para determinar a localização tributável do serviço, conforme o artigo 47.º da Diretiva IVA: o serviço será sempre tributado no Estado-Membro em que o imóvel está situado.

Também a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) tem adotado esta orientação de forma consistente, considerando, por exemplo, que empreitadas e subempreitadas de construção civil constituem prestações de serviços sobre bens imóveis, localizadas no local onde o imóvel se encontra (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2021).

Esta interpretação é ainda corroborada pelo Ofício-Circulado n.º 30101/2007, que enquadra os serviços de construção civil no regime da autoliquidação do IVA, previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea j), do CIVA.

A aplicação do Regulamento de Execução é uniforme em todo o território da União Europeia, incluindo Portugal continental e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Dado o seu carácter diretamente aplicável, as disposições do Regulamento produzem efeitos imediatos também nestas regiões, sem necessidade de adaptação legislativa regional.

Contudo, as taxas e benefícios fiscais regionais — como os previstos para reabilitação urbana ou habitação própria — continuam a reger-se pelas normas internas regionais, conforme a autonomia prevista na Lei das Finanças das Regiões Autónomas. Ou seja, o Regulamento garante a uniformidade conceptual, enquanto as normas nacionais asseguram a autonomia operacional e orçamental.

O Código do IVA português (CIVA) está alinhado e em sintonia direta quer com o Regulamento de Execução quer com a Diretiva IVA, especialmente nos artigos 6.º (localização das operações), artigo 2.º (sujeito passivo) e nos critérios de territorialidade constantes do artigo 1.º do Código.

A interpretação administrativa e judicial portuguesa seguem fielmente os critérios europeus estabelecidos nestas normas comunitárias em matéria de IVA, e encontram-se alinhadas com os conceitos comunitários caracterizadores do setor:

- As empreitadas e subempreitadas são qualificadas como *trabalhos sobre imóveis*;
- As operações in loco determinam a localização do imposto;
- E o regime da inversão do sujeito passivo aplica-se em conformidade com as regras europeias, nomeadamente, em resultado das autorizações às regras de liquidação do IVA, concedidas a Portugal, e que se materializam no artigo 199.^o¹⁹ da Diretiva IVA.

Esta correspondência reforça a segurança jurídica e a neutralidade fiscal, evitando discrepâncias entre o tratamento nacional e o europeu.

¹⁹ “Artigo 199.º

1. Os Estados-Membros podem prever que o devedor do imposto é o sujeito passivo destinatário das seguintes operações:

a) Prestação de serviços de construção, incluindo reparação, limpeza, manutenção, alteração e demolição respeitantes a bens imóveis, bem como a entrega de obras em imóveis considerada como entrega de bens nos termos do n.º 3 do artigo 14.º;
[...].”

III. REGRAS DE LIQUIDAÇÃO DO IVA NO SETOR DA CONSTRUÇÃO CIVIL

O setor da construção civil apresenta um conjunto de particularidades que o tornam especialmente relevante para efeitos de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). A natureza complexa das operações, o elevado peso económico das empreitadas e subempreitadas e a multiplicidade de intervenientes — desde empreiteiros e subempreiteiros até promotores e entidades públicas — exigem um regime fiscal rigoroso e claramente definido.

A liquidação do IVA nas operações de construção civil constitui um dos pontos centrais do regime do imposto, sendo determinante para assegurar a neutralidade fiscal, a correta arrecadação da receita tributária e a prevenção da evasão e fraude.

Neste capítulo analisa-se o conjunto de regras aplicáveis à liquidação do IVA neste setor, em conformidade com o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), a Diretiva 2006/112/CE e o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011, bem como com a interpretação administrativa e jurisprudencial publicada e vigente.

III.1. Incidência objetiva

A incidência objetiva do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) determina quais as operações económicas que se encontram sujeitas ao imposto, definindo assim o âmbito material de aplicação do tributo. No setor da construção civil, a correta delimitação da incidência objetiva é essencial para distinguir as operações sujeitas a IVA daquelas que se encontram isentas ou excluídas de IVA, assegurando a neutralidade e coerência do sistema fiscal.

Nos termos do artigo 1.º do Código do IVA (CIVA), o IVA incide sobre as transmissões de bens, prestações de serviços e importações realizadas a título oneroso no território nacional por um sujeito passivo agindo como tal.

Para efeitos do setor da construção civil, importa sobretudo o conceito de “prestações de serviços”, definido no artigo 4.º do CIVA, que abrange todas as operações que não constituem transmissões, aquisições intracomunitárias ou importações de bens, incluindo-se nesse conceito os trabalhos sobre bens imóveis, que constituem a essência da atividade de construção.

III.1.1. Operações relacionadas com contratos realizados no setor da construção civil abrangidas pelo âmbito de incidência do IVA

De acordo com a as normas tributárias vigentes, as diversas interpretações da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e a jurisprudência nacional, integram a incidência objetiva do IVA no setor da construção civil as operações que envolvam intervenções físicas e materiais sobre imóveis, executadas a título oneroso e no exercício de uma atividade económica (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2021).

Entre as operações abrangidas encontram-se, nomeadamente, as seguintes:

- Empreitadas e subempreitadas de construção civil, incluindo obras de construção nova, ampliação, reconstrução e reabilitação de edifícios;
- Trabalhos de engenharia civil, como infraestruturas rodoviárias, redes de saneamento, fundações, muros de suporte e outras obras permanentes;
- Trabalhos de instalação e acabamento, incluindo canalizações, sistemas elétricos, revestimentos, caixilharias fixas e outros elementos incorporados permanentemente no imóvel;
- Serviços de manutenção, reparação e conservação de imóveis, desde que executados in loco e com incorporação no prédio;
- Serviços de demolição, escavação e terraplenagem, enquanto operações preparatórias de obras de construção.

Estas operações são consideradas prestações de serviços sobre bens imóveis, conforme o artigo 6.º, n.º 7/8, al. a) do CIVA e o artigo 13.º-B do Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011, devendo o imposto ser liquidado no local onde o imóvel está situado.

Esta qualificação tem enquadramento na norma comunitária, tendo em conta, nomeadamente, os pressupostos de funcionamento de um imposto de matriz comunitária como acontece com o IVA e em obediência aos pressupostos de harmonização inerente ao IVA.

O objetivo de harmonização da incidência objetiva do IVA na construção civil está consagrada no artigo 24.^º²⁰ da Diretiva 2006/112/CE e no Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 veio clarificar este conceito, estabelecendo critérios objetivos de ligação direta e permanente ao imóvel (União Europeia, 2011).

²⁰ que define as prestações de serviços como qualquer operação que não constitua transmissão de bens, incluindo expressamente os serviços relacionados com bens imóveis.

Esta harmonização visa assegurar que os Estados-Membros aplicam critérios idênticos, evitando situações de dupla tributação ou não tributação, bem como a existência de uma tributação equiparada em todos os Estados-membros, garantindo segurança jurídica às empresas do setor e aos Estados.

III.1.2. Conceito geral de prestação de serviços de construção civil sujeitas a IVA segundo a norma tributária

O conceito de prestação de serviços constante do artigo 4.º do CIVA é um conceito genérico. Contudo, o legislador fiscal, para efeitos de IVA, exige uma análise detalhada e casuística das prestações de serviços realizadas, tendo em conta a realidade concreta de cada operação, e, tendo como ponto de partida as seguintes realidades e circunstâncias:

III.1.2.1. Prestações de serviços de construção civil

As prestações de serviços na construção civil estão sujeitas ao regime do IVA específico e possuem características próprias no que se refere à incidência objetiva, ao enquadramento fiscal e às obrigações acessórias.

Os serviços de construção civil abrangem uma variedade de atividades, incluindo:

- Obras de construção, reconstrução, ampliação e demolição de imóveis;
- Reparação, manutenção e remodelação de edifícios;
- Serviços especializados, como instalação elétrica, canalizações, pintura e acabamento.

As normas do CIVA, consideram estas operações como prestação de serviços, sujeitas ao imposto quando realizadas por sujeitos passivos no âmbito da sua atividade económica.

III.1.2.2. Transmissões de bens incorporadas em prestações de serviços de construção civil

Para aplicação das regras do IVA ao setor da construção civil é importante efetuar uma distinção clara entre o que se considera transmissões de bens e o que se considera prestações de serviços.

Em muitos contratos firmados entre as partes relativos ao setor da construção civil, coexistem fornecimentos de bens e prestações de serviços, o que pode levantar dúvidas quanto à qualificação jurídica da operação.

Esta distinção é relevante, pois afeta não apenas o regime de incidência, mas também o momento do facto gerador, o regime de liquidação e o direito à dedução.

De acordo com o n.º 2 do artigo 3.º do CIVA, uma operação é considerada transmissão de bens quando o prestador se obriga a entregar um bem corpóreo novo, construído ou fabricado por si, sendo o fornecimento de materiais o elemento predominante do contrato.

Por outro lado, é considerada prestação de serviços quando o prestador executa uma obra sobre um bem alheio ou presta uma atividade essencialmente técnica, sendo a incorporação de materiais acessória (Sousa, 2020).

Assim, a construção de um edifício por conta de outrem (empreitada) configura uma prestação de serviços, enquanto a produção e venda de elementos pré-fabricados sem montagem no local se qualifica como transmissão de bens.

Em Portugal, a integração de bens em prestações de serviços de construção civil, levanta questões fiscais e jurídicas complexas, essencialmente no que toca ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

A autoliquidação²¹ do IVA aplica-se a serviços de construção civil quando o adquirente é um sujeito passivo de IVA que efetua operações dando o direito a total ou parcialmente dedução do imposto. Caso, em que a liquidação do imposto recai sobre o adquirente dos serviços, e não sobre o prestador.

Nesse sentido, importante realçar que, se as transmissões do bens forem efetuadas sem instalação ou montagem por parte ou por conta de quem os forneceu, então, trata-se de meras transmissões de bens, e, conseqüentemente, não existindo prestações de serviços de construção civil, também não se lhe aplica a regra de autoliquidação – prevista no art.º 2.º, n.º 1, al. j), CIVA, na medida em que, essa regra aplica-se apenas quando existam prestações de serviços de construção civil envolvidos na operação.

Nesse sentido, também a ficha doutrinária das finanças relativo ao processo A100 2007849 demonstra que se além da transmissão do bem houver a sua instalação ou montagem na obra, a regra da inversão do sujeito passivo aplica-se desde que se trate de trabalhos contemplados na Portaria nº 19/2004, de 10 de janeiro.

²¹ Reitera-se que, de acordo com o preâmbulo do DL 21/2007, de 29 de janeiro, esta medida foi adotada com a intenção de combater a evasão fiscal e assegurar a arrecadação do imposto do setor da construção civil.

Tendo em conta essa realidade, importa clarificar o que se considera “meras transmissões de bens” para efeitos de aplicação do IVA ao setor da construção civil:

III.1.2.3. Meras transmissões de bens

A expressão “mera transmissão de bens” refere-se à transferência de propriedade ou posse de bens de uma parte para outra, constantemente através de um contrato ou acordo legal. Esta definição é essencial no direito civil, principalmente no que diz respeito à circulação de bens e eficácia dos contratos.

No artigo “Contrato e circulação dos bens” publicado na *Católica Law Review*, Nuno Manuel Pinto Oliveira analisa a regra de que a propriedade é transmitida pelo mero efeito do contrato. O autor sugere que essa regra não deve ser vista como uma norma imperativa ou dispositiva, mas sim como uma norma constitutiva, enfatizando o papel da autonomia privada na circulação de bens.

Nos termos da Diretiva IVA da União Europeia (2006/112/CE) e do Código do IVA português, considera-se transmissão de bens a transferência do poder de dispor sobre um bem corpóreo como proprietário. Assim, a venda de mercadorias, imóveis, ou qualquer outro bem físico pode estar sujeita a IVA.

Contudo, nem todas as transmissões de bens são tributáveis²². O conceito de “mera transmissão de bens” é relevante para determinar se uma operação de transmissão de bens deve ou não estar sujeita ao imposto, bem como o momento da sua eventual sujeição, ou ainda para definir as regras²³ de tributação.

Há situações em que a transmissão de bens ocorre sem uma verdadeira operação económica, ou seja, sem uma intenção comercial e sem contrapartida financeira relevante. Nestes casos, pode não haver incidência de IVA, pois trata-se de uma exclusão tributária do campo de aplicação do IVA.

Existem muitos e variados exemplos de operações excluídas de IVA, como, nomeadamente, as seguintes:

- Transmissões gratuitas de bens (ex.: doações, heranças) → Em regra, não são sujeitas a IVA porque não há contraprestação.

²² Ou seja: sujeitas a IVA;

²³ Nomeadamente se se lhe aplicam as regras do IVA na construção civil ou outras quaisquer regras previstas no CIVA.

- Meras transferências de bens entre empresas do mesmo grupo → Dependendo do regime fiscal, pode haver suspensão ou não incidência de IVA.
- Sucessão empresarial (art. 3.º, n.º 4 do CIVA) (ex.: trespasse) → Quando há transmissão de uma empresa ou de um estabelecimento comercial como um todo, pode não haver tributação em sede de IVA.

Também na jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), há decisões que ajudam a esclarecer a aplicação do IVA em certas transmissões de bens. Por exemplo:

- No caso C-408/98, Abbey National, o TJUE considerou que a transmissão de um conjunto de ativos que permitia a continuidade de uma atividade não devia ser tributada em IVA, pois constituía uma "mera transmissão de bens" no contexto de cessão de uma empresa.
- No caso C-497/01, Zita Modes, o tribunal reforçou que a transmissão de um conjunto de bens capaz de constituir uma unidade económica independente pode estar excluída da tributação em IVA.

No setor da construção civil, a relação entre a mera transmissão de bens e o IVA é particularmente relevante, pois o setor envolve operações complexas, tais como a venda de imóveis, a transmissão de terrenos ou a cedência de materiais de construção.

Contudo, nem todas as operações no setor da construção civil são efetivamente tributadas em IVA, apesar de algumas delas poderem até mesmo ser sujeitas a imposto, como acontece no caso das isenções aplicáveis às operações imobiliárias de compra e venda de imóveis e do arrendamento. Eis alguns exemplos de isenção ou não sujeição:

a) Venda de terrenos

- A venda de terrenos para construção está isenta de IVA (art. 9.º, n.º 30 do CIVA), salvo se o vendedor renunciar à isenção (nos termos do artigo 12.º do CIVA) e o comprador for um sujeito passivo de IVA que deduz o imposto.
- A venda de terrenos rústicos (não destinados à construção) encontra-se fora do âmbito do IVA, sendo tributada apenas pelo Imposto do Selo.

b) Transmissão de empreendimentos imobiliários

Se um construtor transmite um edifício inacabado a outro promotor para conclusão, pode argumentar-se que há uma mera transmissão de bens, excluindo-se da incidência do IVA. No

entanto, se houver prestação de serviços associada (por exemplo, continuação da construção), o IVA pode ser aplicável à operação.

c) Cedência de Materiais sem Instalação

Quando uma empresa de construção vende apenas materiais sem os instalar, trata-se de uma mera transmissão de bens, sujeita ao IVA como qualquer outra venda comercial. No entanto, se a venda for acompanhada da instalação (ex.: colocação de portas ou pavimentos), pode ser considerada uma prestação de serviços e ser sujeita ao regime de IVA para obras.

Para evitar fraudes e melhorar a arrecadação do imposto, o regime de inversão do sujeito passivo (autoliquidação) aplica-se a uma vasta multiplicidade de operações realizadas no setor da construção. Este regime impõe que o adquirente do serviço é quem liquida o IVA e não o prestador. Isto aplica-se, nomeadamente, a²⁴:

- Empreitadas e subempreitadas no setor da construção civil (art. 2.º, n.º 1, alínea j) do CIVA);
- Cedência de bens com instalação integrada na obra (por exemplo, fornecimento e instalação de janelas);
- Fornecimento de materiais quando incluído na execução da obra.

Se a operação for considerada uma mera transmissão de bens, o regime de autoliquidação não se aplica, e o fornecedor liquida e repercute diretamente o IVA ao cliente, tal como decorre do artigo 37.º do CIVA.

A correta distinção entre uma mera transmissão de bens e uma prestação de serviços no setor da construção civil tem grande impacto fiscal. A aplicação do IVA depende de:

- O que está a ser transmitido (terreno, imóvel, materiais);
- Se há prestação de serviços de construção civil associada;
- Se a operação se enquadra no regime de autoliquidação, ou se, ao invés, o IVA deve ser liquidado pelo prestador.

Para empresas de construção e promotores imobiliários, compreender essas regras é essencial para evitar erros fiscais e otimizar o tratamento do IVA.

²⁴ Sobre estes critérios ver o Ofício-Circulado 30101/2007;

Exemplo Ilustrativo:

- **Mera Transmissão de Bens:** uma empresa vende tijolos a um cliente sem fornecer qualquer serviço de instalação. Neste caso, trata-se de uma mera transmissão de bens, sendo a venda sujeita ao IVA aplicável à venda de mercadorias, nos termos gerais, com liquidação de IVA pelo vendedor.
- **Prestação de Serviços de construção civil:** se a mesma empresa vender tijolos e, adicionalmente, realizar trabalhos de construção de uma parede utilizando esses tijolos, esta operação é considerada uma prestação de serviços de construção, sujeita às regras específicas do IVA para o setor da construção civil, incluindo possivelmente a inversão do sujeito passivo (autoliquidação), desde que sejam verificadas as demais condições elencadas no artigo 2.º, n.º 1, alínea j), do CIVA.

III.2. Exclusões e Isenções

Apesar de a maioria das operações de construção civil ser sujeita a IVA e tributada à taxa normal, existem situações específicas de exclusão tributária ou de isenção, previstas no CIVA e em legislação complementar.

Entre as exclusões mais relevantes encontram-se:

- As operações gratuitas (sem contrapartida económica), que não constituem transmissões nem prestações de serviços tributáveis (art. 1.º, n.º 1, al. a), e n.º 3, do CIVA);
- As atividades exercidas por entidades públicas, quando atuam como autoridades e não em regime de concorrência (art. 2.º, n.º 2, do CIVA);
- As operações relativas a arrendamento de imóveis e a transmissão de bens imóveis em determinadas circunstâncias, isentas de IVA ao abrigo do artigo 9.º, alíneas 29) e 30), do CIVA.

Por outro lado, certas operações de reabilitação urbana podem beneficiar de taxas reduzidas de IVA, previstas no artigo 18.º, n.º 1, alínea c), do CIVA (enquadráveis na Lista I, anexa ao CIVA) e no Decreto-Lei n.º 67/2019, nomeadamente, quando executadas em áreas delimitadas de reabilitação ou sobre imóveis com mais de 30 anos.

III.3. Sujeitos passivos de IVA na Construção Civil

A determinação de quem é considerado sujeito passivo de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) constitui um elemento fundamental da incidência subjetiva do imposto. No setor da construção civil, esta definição assume especial relevância, dado o número e diversidade de intervenientes económicos — empreiteiros, subempreiteiros, profissionais liberais e entidades públicas — que participam nas várias fases de conceção e execução de obras.

Nos termos do artigo 9.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho da União Europeia, considera-se sujeito passivo *“qualquer pessoa que exerça, de forma independente, uma atividade económica, qualquer que seja o fim ou o resultado dessa atividade”* (Conselho da União Europeia, 2006).

O conceito é amplo e de natureza funcional, centrado na autonomia e habitualidade do exercício de uma atividade económica. Assim, o estatuto de sujeito passivo decorre do exercício da atividade em si, e não da obtenção de lucro.

O Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) português, no seu artigo 2.º, n.º 1, alínea a), adota idêntica formulação, considerando sujeitos passivos *“as pessoas singulares ou coletivas que, de um modo independente e com caráter de habitualidade, exerçam atividades de produção, comércio ou prestação de serviços, incluindo as atividades extrativas, agrícolas e as das profissões livres”*.

O legislador nacional transpõe assim fielmente a definição europeia, assegurando a harmonização conceptual entre o direito interno e o direito da União Europeia (Sousa, 2020).

Face ao conceito geral de prestação de serviços de construção civil, importa agora, clarificar quem é o sujeito passivo de IVA? O adquirente? Ou o Prestador do serviço de construção civil?

III.3.1. IVA devido pelo adquirente

Importa desde logo referir que existem diversas “categorias” de Sujeitos Passivos que intervêm no setor da construção civil, e que, por essa via, podem também ser, em determinadas condições, sujeitos passivos de IVA. Ora, fazendo o paralelismo entre as entidades que operam no setor da construção civil e as normas fiscais que regulam o IVA, nomeadamente de acordo com o CIVA e a Diretiva IVA, são considerados sujeitos passivos de IVA (por autoliquidação) pela aquisição de serviços de construção civil, desde que tenham sede, domicílio, estabelecimento estável em Portugal, e tenham direito à dedução do IVA (total ou parcial), nas condições definidas no artigo 2.º, n.º 1, al. j), do CIVA:

- Empresas e empresários em nome individual que comercializem bens ou prestem serviços tributáveis;
- Trabalhadores independentes, como arquitetos, engenheiros, topógrafos e outros técnicos;
- Agricultores e produtores florestais, nos regimes normais ou especiais de tributação;
- Importadores e exportadores de bens e serviços, desde que exerçam atividade económica de forma independente;
- Associações e cooperativas que desenvolvam atividades de natureza comercial ou prestadora de serviços.

Por sua vez, não são considerados sujeitos passivos de IVA pela aquisição de serviços de construção de serviços com autoliquidação²⁵ de IVA:

- Particulares que realizem operações ocasionais e sem caráter profissional;
- Entidades que apenas realizam operações isentas sem direito à dedução, como determinadas instituições de ensino, saúde ou utilidade pública (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2021).

Em síntese,

No âmbito da construção civil, o conceito de sujeito passivo abrange diversas categorias de operadores económicos, todos eles enquadrados no regime do IVA, face à natureza das operações realizadas. Entre os principais encontram-se:

- **Empresas de construção** – Entidades que executam obras de construção, remodelação ou demolição de edifícios e infraestruturas, quer para o setor público quer privado;
- **Subempreiteiros** – Empresas ou profissionais contratados por empreiteiros principais para realizar partes específicas do projeto, como estruturas, canalizações, eletricidade, revestimentos, entre outros;
- **Profissionais liberais e trabalhadores independentes** – Arquitetos, engenheiros civis, topógrafos e outros técnicos que prestam serviços no âmbito da conceção, direção ou fiscalização de obras.
- **Particulares** - Que executem obras em imóveis próprios, sem objetivo económico ou habitualidade, não são considerados sujeitos passivos de IVA para efeitos de autoliquidação do imposto, suportando IVA como consumidor final liquidado pelo prestador do serviço de

²⁵ Sendo, nestes casos, o IVA liquidado pelo prestador do serviço;

construção, por não preencherem o requisito do exercício de uma atividade económica independente e com carácter de habitualidade.

O regime do **IVA devido pelo adquirente** (ou “autoliquidação”) constitui uma das particularidades mais relevantes da tributação no setor da construção civil. Este mecanismo visa assegurar maior controlo fiscal e reduzir fenómenos de evasão e fraude, transferindo a responsabilidade pela liquidação do imposto do prestador de serviços para o adquirente ou dono da obra, desde que este seja também sujeito passivo de IVA português²⁶ e com direito à dedução (total ou parcial).

Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea j) do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), o imposto é devido pelo adquirente *“quando este seja um sujeito passivo do imposto, estabelecido em território nacional, e os serviços prestados se enquadrem em atividades de construção civil, incluindo as de reparação, limpeza, manutenção, alteração e demolição de bens imóveis”* e o adquirente seja um sujeito passivo de IVA com direito à dedução do imposto, total ou parcial.

A regra consagra, assim, um desvio ou uma derrogação ao mecanismo clássico de funcionamento do IVA, na qual o prestador liquida imposto (ou repercute o imposto nos termos do artigo 37.º do CIVA) e o entrega-o ao Estado²⁷.

Por sua vez, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem reforçado a legitimidade dos Estados-Membros para introduzir regimes de autoliquidação em setores com maior risco de fraude, conforme resulta dos acórdãos C-395/02 (Transport Service) e C-131/13 (Italmoda). Estes entendimentos sublinham que o mecanismo é compatível com o artigo 199.º da Diretiva 2006/112/CE, que autoriza os Estados-Membros a determinar que o adquirente é o devedor do imposto em determinadas operações, incluindo trabalhos sobre imóveis.

O regime do IVA devido pelo adquirente apresenta vantagens significativas em termos de transparência e neutralidade fiscal, ao mesmo tempo que reduz o risco de evasão. Contudo, exige uma gestão contabilística rigorosa e formação técnica adequada, dado que erros na emissão de faturas ou no reporte das declarações periódicas podem originar liquidações incorretas ou coimas (Sousa, 2020).

No contexto da construção civil, onde coexistem múltiplos contratos e subcontratos, a correta identificação de quem é o adquirente efetivo e de quem deve autoliquidar o imposto é crucial para garantir a conformidade fiscal e evitar litígios.

²⁶ Ou seja, que tenha sede, estabelecimento estável ou domicílio fiscal em território nacional e tenha NIF português para o exercício de uma atividade económica sujeita a IVA e não isenta.

²⁷ Desta forma, o imposto liquidado é contabilizado, entra no apuramento do IVA liquidado e dedutível, mas não gera um encargo financeiro, reduzindo assim o risco de não entrega de IVA recebido de terceiros, simplificando também o controlo pelas autoridades fiscais.

O mecanismo de inversão do sujeito passivo (autoliquidação) foi introduzido com o objetivo de combater a fraude fiscal e reforçar a neutralidade do IVA em setores de risco elevado, como o da construção civil, onde se verificavam práticas recorrentes de não entrega do imposto liquidado (OCC, 2022).

Em vez de ser o empreiteiro, subempreiteiro, ou outro (v.g. prestador), a liquidar, cobrar e entregar o IVA ao Estado, é o adquirente (cliente, normalmente outra empresa) que fica obrigado a autoliquidar o imposto, registando simultaneamente o IVA (auto)liquidado e deduzindo o IVA (autoliquidado) na sua declaração periódica.

Esta operação é meramente contabilística e poderá ser financeiramente neutra para o adquirente, desde que este tenha direito à dedução integral.

De acordo com a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), este regime é aplicável às prestações de serviços que envolvam trabalhos sobre imóveis, nomeadamente construção, reconstrução, ampliação, reparação, conservação, demolição, instalação e montagem de equipamentos fixos (AT, 2021).

O regime do IVA devido pelo adquirente aplica-se, de forma obrigatória, quando esteja em causa a realização de prestações de serviços de construção civil, e, simultaneamente²⁸:

1. O prestador e o adquirente são ambos sujeitos passivos de IVA estabelecidos em território nacional;
2. O serviço prestado se enquadre na atividade de construção civil (construção, reparação, manutenção, demolição, etc.);
3. O adquirente tenha direito à dedução total ou parcial não estando isento de IVA nem abrangido regimes especiais (por exemplo, regime de isenção do artigo 53.º do CIVA) ou não sujeições (como acontece em alguns casos com as entidades públicas – art.º 2.º, n.ºs 2 a 4, CIVA).

A regra da autoliquidação, sempre que estejam em causa prestações de serviços de construção civil “aplica-se em cadeia”²⁹, sempre que um determinado agente económico intervenha diretamente

²⁸ Este procedimento é igualmente aplicável nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, dado que o CIVA tem aplicação uniforme em todo o território nacional, com variações apenas ao nível das taxas conforme se constata da análise, nomeadamente, dos artigos 6.º (com as necessárias adaptações), conjugado com o 18.º, também do CIVA, como adiante se analisará de forma detalhada.

²⁹ A aplicação deste regime tem sido objeto de interpretação administrativa consistente pela Autoridade Tributária e confirmada em sede jurisprudencial. No Processo de Informação Vinculativa n.º 20470 (AT, 2021), a Administração Fiscal clarificou que o mecanismo se aplica a “todas as prestações de serviços que envolvam um processo construtivo, incluindo montagem, instalação e quaisquer intervenções diretamente associadas à execução da obra”.

sobre o imóvel. Assim, se uma empresa subempreiteira presta serviços a uma empresa empreiteira principal, o IVA é autoliquidado pelo empreiteiro, e a fatura emitida pela subempreiteira não deve incluir IVA, devendo conter a menção: “IVA Autoliquidação” – Artigo 2.º, n.º 1, alínea j) do CIVA”, tal como decorre do artigo 36.º, n.º 13, do CIVA³⁰.

III.3.2. IVA devido pelo prestador, regra geral de liquidação do IVA

O regime do IVA devido pelo prestador representa a regra geral de funcionamento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) prevista no ordenamento jurídico português e europeu.

Nos termos do artigo 1.º, n.º 1 do Código do IVA (CIVA), o imposto incide sobre as transmissões de bens e prestações de serviços efetuadas a título oneroso, em território nacional, por um sujeito passivo que atue como tal.

Em regra, é o próprio prestador de serviços que liquida o imposto na fatura emitida ao cliente, sendo responsável pela sua entrega ao Estado e pela declaração do IVA liquidado (ou repercutido – artigo 37.º, do CIVA) periódica correspondente.

Este regime constitui, portanto, o modelo-base do sistema comum de IVA, aplicável em todos os setores económicos, salvo disposição expressa em contrário, como acontece no caso das empreitadas de construção civil abrangidas pelo regime da inversão do sujeito passivo (art. 2.º, n.º 1, al. j), do CIVA).

De acordo com o artigo 19.º da Diretiva 2006/112/CE e com o artigo 36.º do CIVA, o sujeito passivo que efetua uma prestação de serviços deve liquidar o imposto correspondente à taxa aplicável (normal, intermédia ou reduzida) e mencioná-lo na fatura, que constitui o documento fiscal base da operação.

O prestador torna-se, assim, o devedor direto do imposto perante a Autoridade Tributária, assumindo a obrigação de:

- emitir faturas contendo todas as menções obrigatórias (nomeadamente a taxa e o montante do IVA);
- entregar o imposto liquidado ao Estado dentro dos prazos legais (cf. artigo 40.º CIVA);
- manter registos contabilísticos e fiscais adequados que permitam o controlo da operação.

³⁰ Artigo 36.º, n.º 13, do CIVA: “13 - Nas situações previstas nas alíneas i), j), l), m) e n) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como nas demais situações em que o destinatário ou adquirente for o devedor do imposto, as faturas emitidas pelo transmitente dos bens ou prestador dos serviços devem conter a expressão ‘IVA - autoliquidação’.

Este regime reflete o princípio da repercussão do IVA, segundo o qual o imposto é suportado economicamente pelo consumidor final, mas recolhido e entregue ao Estado pelo prestador do serviço.

No setor da construção civil, o regime de IVA devido pelo prestador aplica-se em diversas situações, nomeadamente³¹:

1. Prestações de serviços a clientes não sujeitos passivos de IVA, como particulares, condomínios ou entidades isentas (por exemplo, escolas ou IPSS);
2. Empreitadas efetuadas a sujeitos passivos isentos de IVA ou a entidades não sujeitas a imposto – sem direito à dedução -, em que o adquirente não se enquadra no regime da autoliquidação do IVA da construção civil;
3. Atividades de construção ou manutenção de pequena escala (a particulares), prestadas por empresários em nome individual enquadrados no regime normal de IVA.

Nestes casos, o empreiteiro ou subempreiteiro deve liquidar e faturar o IVA à taxa aplicável — 23% no Continente, 22% na Região Autónoma da Madeira e 16% na Região Autónoma dos Açores — conforme estabelecido no artigo 18.º do CIVA.

A fatura emitida deve conter o valor base, a taxa e o montante do imposto, permitindo ao adquirente, se for sujeito passivo e tiver direito à dedução, recuperar o IVA suportado. O regime do IVA devido pelo prestador articula-se diretamente com o direito à dedução do imposto suportado, previsto no artigo 19.º do CIVA.

Assim, o prestador pode deduzir o IVA pago nas aquisições de bens e serviços utilizados na execução da obra — materiais de construção, equipamentos, serviços de subcontratação — desde que tais despesas sejam afetas à sua atividade económica tributada. Este mecanismo assegura a

³¹ Ou seja, é afastado o regime da autoliquidação nas prestações de serviços de construção civil quando não se verifique uma das três condições previstas no art.º 2.º, n.º 1, al. j), do CIVA, aplicando-se a regra de liquidação do IVA pelo prestador quando em relação a uma determinada operação e sujeito passivo não se verifique, pelo menos uma, das seguintes três condições (cumulativas para que exista “autoliquidação”): i) Ser sujeito passivo com sede, domicílio ou estabelecimento estável em Portugal; ii) não estiverem em causa prestações de serviços de construção civil; ou, iii) o adquirente não seja um sujeito passivo de IVA com direito à dedução do imposto (total ou parcial).

neutralidade do imposto, princípio fundamental do sistema do IVA (Conselho da União Europeia, 2006).

Na prática, o prestador atua como um mero intermediário fiscal, repercutindo o imposto no cliente, mas sem que o IVA constitua um custo efetivo para a empresa (é meramente financeiro), assegurando-se a neutralidade do imposto no âmbito do exercício de uma atividade económica, através do mecanismo do exercício do direito à dedução do IVA suportado a montante.

A este propósito, também a jurisprudência e as orientações administrativas têm reafirmado que, sempre que não se verifiquem as condições do regime da inversão do sujeito passivo (ou autoliquidação³²), o imposto é devido pelo prestador. Nesse sentido, o Ofício-Circulado n.º 30101/2007, da Direção de Serviços do IVA, e várias Informações Vinculativas da Autoridade Tributária (ex.: Processo n.º 20470, AT, 2021) esclarecem que a liquidação direta do IVA pelo prestador continua a ser regra geral, sendo a autoliquidação uma exceção de aplicação restrita.

Em sintonia com esse entendimento, o Tribunal de Justiça da União Europeia (acórdão C-111/14, GST – Sarviz) reafirmou que o prestador continua a ser o devedor do imposto sempre que o Estado-Membro não tenha expressamente adotado um regime de autoliquidação. O IVA devido pelo prestador representa o modelo fundamental de funcionamento do sistema comum do IVA, garantindo que o imposto é liquidado e entregue ao Estado por quem realiza a operação tributável.

No setor da construção civil, este regime aplica-se sempre que o adquirente não reúna as condições legais para proceder à autoliquidação. A sua correta aplicação – uniforme no setor - é também essencial para assegurar a neutralidade fiscal, a transparência e o cumprimento das obrigações tributárias, em igualdade e em condições de não discriminação - princípios estruturantes do sistema do IVA português e europeu.

III.3.3. Principais obrigações fiscais

Em termos contabilísticos e fiscais, o mecanismo de autoliquidação do IVA implica, nomeadamente, as seguintes obrigações – principais – relativas à liquidação, declaração e pagamento do imposto:

³² Contudo, sempre que verificadas as condições para a existência da regra da autoliquidação, esta é obrigatória.

Tabela 2 – Obrigações gerais em IVA³³

Interveniente	Obrigação principal
Prestador (empregado/subempregado)	Emite fatura sem IVA , incluindo a menção “IVA devido pelo adquirente” e declarando as operações no campo 8 da DP – operações sem liquidação de IVA que conferem direito à dedução.
Adquirente (dono da obra/empregado principal)	Autoliquida o IVA correspondente na sua contabilidade, declarando o imposto simultaneamente nos campos relativos à liquidação (base tributável e imposto liquidado), nos campos referentes à dedução e ainda nos campos de discriminação das operações em que o IVA é devido pelo adquirente.

Fonte: Elaboração própria.

O pagamento do IVA apurado nestas operações é efetuado em conjunto com o IVA apurado nas demais operações do período, de acordo com o estipulado no artigo 40.º do CIVA – mensalmente ou trimestralmente.

Além destas obrigações de liquidação, apuramento e pagamento do IVA, os sujeitos passivos no setor da construção civil estão ainda obrigados ao cumprimento de um vasto conjunto de obrigações declarativas e contabilísticas que visam assegurar o correto apuramento e liquidação do imposto, bem como o adequado cumprimento fiscal das normas tributárias de IVA. Entre essas obrigações, destacam-se as seguintes:

³³ Notas sobre o enquadramento e Particularidade do Setor que geram estas obrigações para os sujeitos passivos:

A complexidade do setor da construção civil, caracterizada por cadeias de subcontratação e contratos sucessivos, torna crucial a identificação precisa do sujeito passivo responsável pela liquidação do imposto. O artigo 2.º, n.º 1, alínea j) do CIVA introduz o mecanismo da inversão do sujeito passivo, segundo o qual o IVA é devido pelo adquirente dos serviços e não pelo prestador, sempre que o adquirente seja também sujeito passivo de IVA.

Esta regra, aplicada amplamente às empreitadas e subempreitadas, tem como principal finalidade prevenir a evasão fiscal e assegurar a neutralidade do imposto, transferindo a obrigação de liquidação para quem detém maior capacidade de controlo contabilístico (OCC, 2022).

Tabela 3 - Obrigações específicas a cumprir

Obrigações	Descrição
Registo fiscal	Inscrição e registo nas finanças como sujeito passivo de IVA, obtendo número de identificação fiscal (NIF) válido para efeitos de imposto – cf. artigo 2.º do CIVA.
Emissão de faturas	Obrigatoriedade de emissão de faturas por todas as operações tributáveis, contendo menções obrigatórias como “IVA autoliquidado” (quando aplicável) – art.º 36.º, CIVA.
Entrega de declarações periódicas de IVA	Submissão mensal ou trimestral da declaração de IVA à AT, conforme o volume de negócios – art.º 40.º, CIVA.
Comunicação de faturas	Envio eletrónico mensal de faturas à Autoridade Tributária, através do sistema e-fatura.
Exercício do direito à dedução	Possibilidade de deduzir o IVA suportado nas aquisições de bens e serviços necessários à atividade económica, nos termos dos artigos 19.º e 20.º, do CIVA.

Fonte: Elaboração própria.

O incumprimento destas obrigações pode originar coimas avultadas, liquidações adicionais de IVA e perda do direito à dedução ou até mesmo a retirada de benefícios fiscais, pelo que, a conformidade fiscal é essencial para a gestão das empresas de construção, tal como nos demais setores de atividade, só que, neste setor, com obrigações acrescidas, dada a existência de mais especificidades e maior complexidade, o que, poderá representar maior propensão ao incumprimento fiscal (ainda que involuntário).

III.4. Facto gerador e exigibilidade

No âmbito do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), os conceitos de facto gerador e exigibilidade assumem uma relevância essencial na determinação do momento em que o imposto se torna devido (art.º 7.º, CIVA) e, consequentemente, na definição do período fiscal em que o mesmo é exigível (art.º 8.º, do CIVA) e deve ser declarado e entregue à Autoridade Tributária.

Estes conceitos correspondem, respetivamente, ao momento em que ocorre a operação tributável e ao momento em que o imposto se torna exigível por parte do sujeito passivo perante o Estado, permitindo ainda determinar qual a taxa a aplicar à operação, de acordo com o estabelecido no artigo 18.º, n.º 9, do CIVA – aplica-se a taxa de IVA vigente no momento da exigibilidade do imposto.

De acordo com o artigo 7.º, n.º 1, do CIVA, o facto gerador do imposto é o evento que faz nascer a obrigação tributária – em regra, é o momento da transmissão do bem ou da prestação do serviço. No caso das prestações de serviços, o imposto é devido no momento da realização da operação, ou seja, quando o serviço é executado ou concluído, independentemente do momento do pagamento.

No setor da construção civil, a determinação do momento em que o facto gerador ocorre pode ser particularmente complexa, uma vez que, muito frequentemente, as operações se prolongam no tempo e podem incluir empreitadas plurianuais, trabalhos parciais, adiantamentos e faturações intercalares.

Nesses casos, considera-se que o facto gerador ocorre na data em que os serviços são concluídos ou na data da receção da fatura, se esta for emitida antes da conclusão dos trabalhos, nos termos do artigo 7.º, n.º 3³⁴ do CIVA.

O Ofício-Circulado n.º 30101/2007 da Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) clarifica que, nas empreitadas e subempreitadas, o facto gerador verifica-se à medida que as prestações de serviços são efetuadas, nomeadamente quando há faturação parcial, entregas periódicas ou autos de medição aprovados pelo dono da obra.

A exigibilidade do imposto, prevista no artigo 7.º, n.º 1 e n.º 2 e artigo 8.º, ambos do CIVA, corresponde ao momento em que a Autoridade Tributária pode exigir o imposto ao sujeito passivo do imposto a quem está atribuída a obrigação de liquidação do IVA.

Em regra, o IVA torna-se exigível no momento da emissão da fatura ou no prazo máximo de cinco dias úteis³⁵ após a prestação do serviço, caso a fatura não tenha sido emitida de imediato ou antes dessa data limite.

Deste modo, o facto gerador determina quando a obrigação do imposto nasce, e a exigibilidade define quando o imposto se torna devido e determina o momento em que o IVA deve ser liquidado e deve ser incluído na declaração periódica de IVA, nos termos do disposto no artigo 22.º, n.º 1, CIVA.

³⁴ “3 - Nas transmissões de bens e prestações de serviços de carácter continuado, resultantes de contratos que dêem lugar a pagamentos sucessivos, considera-se que os bens são postos à disposição e as prestações de serviços são realizadas no termo do período a que se refere cada pagamento, sendo o imposto devido e exigível pelo respetivo montante” (art.º 7.º, n.º 3, CIVA).

³⁵ Cf. artigos 8.º e 36.º do CIVA;

Esta distinção é particularmente relevante para efeitos de gestão contabilística e tesouraria e para o cumprimento de obrigações fiscais, pois influencia o período de liquidação bem como o momento de exercício do direito à dedução, e ainda o momento do pagamento efetivo do imposto ao Estado.

De forma a melhor perceber estas questões do facto gerador e da exigibilidade no setor da construção civil, apresentam-se, de seguida, alguns exemplos de casos:

Exemplo:

Nas prestações de serviços contínuos (Ex. construção civil):

- **Facto Gerador:** corresponde ao momento da realização efetiva do serviço (ex. decurso do tempo de realização da obra) e, em regra, com recurso a autos de medição e/ou percentagens de acabamento da obra;
- **Exigibilidade:** pode ser mensal, trimestral ou conforme estipulado contratualmente, mas torna-se exigível com a emissão da fatura ou no final do período de faturação.
- **Exemplo Prático:** Um construtor emite fatura no final de cada mês pelas prestações de serviços de construção civil relativas a um determinado imóvel — o IVA torna-se exigível nessa data (e mensalmente daí em diante), mesmo que o pagamento ainda não tenha ocorrido.

Exemplo:

Nas prestações de serviços (Ex. construção civil) com pagamento antecipado de uma parte do valor da empreitada ou relativamente a eventuais adiantamentos:

- **Facto Gerador:** corresponde ao momento da realização efetiva do serviço (ex. decurso do tempo de realização da obra) e, em regra, com recurso a autos de medição e/ou percentagens de acabamento da obra;
- **Exigibilidade:** Se há pagamento antecipado, o IVA é exigível no momento do recebimento do cliente, mesmo que o serviço ainda não tenha sido prestado. Neste caso existe obrigação de emissão de fatura pelo montante recebido nos termos do disposto no artigo 36.º, n.º 1, al. c), CIVA.
- **Exemplo Prático:** Um construtor recebe um sinal em janeiro relativo a uma prestação de serviços que vai realizar em março do mesmo ano — o IVA é parcialmente exigível em janeiro, no montante pago.

Ou seja, no contexto das prestações de serviços de construção civil, as regras gerais do CIVA são adaptadas à natureza progressiva da prestação do serviço de construção civil contratualizados e efetivamente realizados.

O artigo 7.º, n.º 3 do CIVA estabelece que, quando se trate de prestações de serviços de carácter continuado ou periódico, o imposto é devido no termo de cada período a que respeitam as contrapartidas, mesmo que o pagamento ocorra mais tarde.

Assim:

- Quando uma empreitada prevê pagamentos por autos de medição, o imposto é devido à data de cada auto aprovado;
- Quando há adiantamentos contratuais, o IVA é devido no momento do recebimento do adiantamento, mesmo que os trabalhos não tenham ainda sido realizados;
- Quando há retenções contratuais (por exemplo, 5% do valor global da obra para garantia), o imposto é devido sobre esse montante, independentemente de parte do montante ser retido para pagamento posterior.

De um modo geral, as regras do facto gerador e da exigibilidade do IVA, reforçam que o imposto deve ser liquidado à medida que os trabalhos são faturados, não podendo ser adiado até à conclusão total da obra³⁶.

Quando se aplica o regime da autoliquidação (art. 2.º, n.º 1, al. j) do CIVA), o momento da exigibilidade do imposto mantém-se o mesmo que no regime geral, alterando-se apenas o responsável pela liquidação do IVA – o prestador ou o adquirente. Assim, ainda que o prestador não liquide o imposto na fatura, o adquirente deve registar simultaneamente o IVA liquidado e dedutível (na medida em que tal lhe seja permitido) no mesmo período fiscal, assegurando a neutralidade da operação.

Quanto a estes aspetos, o regime português segue de perto o disposto no artigo 63.º da Diretiva 2006/112/CE, segundo o qual “o facto gerador do imposto ocorre e o imposto torna-se exigível no momento em que é efetuada a entrega de bens ou a prestação de serviços”. Contudo, o artigo 66.º da mesma Diretiva permite aos Estados-Membros adotar medidas e regras relativas a adiamentos da exigibilidade do IVA até ao momento do recebimento do preço, opção que Portugal aplica apenas em casos excecionais, como nos regimes de caixa (cf. art. 8.º, n.º 1, do CIVA).

³⁶ Cf. Ofício-Circulado 30108/2015.

Relativamente a esta temática, também o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem reafirmado a importância da uniformidade temporal da exigibilidade, salientando que o objetivo do IVA é garantir uma tributação harmonizada e simultânea nos diferentes Estados-Membros (TJUE, C-174/08, NCC Construction).

A correta determinação do facto gerador e da exigibilidade é essencial para:

- evitar erros de liquidação ou omissões nas declarações periódicas;
- garantir o direito à dedução no período fiscal correto;
- assegurar o cumprimento dos prazos de pagamento, a comparabilidade e a coerência contabilística e de análise.

Nos contratos de empreitada, especialmente nos de longa duração, a correspondência entre os autos de medição, a faturação e o direito à dedução do IVA são determinantes para assegurar a conformidade com o cumprimento de obrigações em sede de IVA.

Face ao que antes ficou dito, permite desde logo afirmar que:

- A determinação do momento do facto gerador e da exigibilidade do IVA no setor da construção civil, bem como a correta determinação da taxa a aplicar nas operações com as regiões autónomas, revelam especial complexidade, inerentes à natureza progressiva dessas operações.
- Enquanto o facto gerador identifica o momento em que nasce a obrigação fiscal, a exigibilidade determina o momento em que o imposto deve ser liquidado e entregue.
- A taxa a aplicar é a que vigora no momento da exigibilidade – cf. artigo 18.º, n.º 9, do CIVA;
- Só o correto enquadramento destes momentos, em conformidade com o CIVA e a Diretiva 2006/112/CE, asseguram a segurança jurídica, a neutralidade fiscal e a transparência na aplicação do imposto às prestações de serviços sobre imóveis.

III.5. Direito à dedução

O direito à dedução constitui um dos pilares estruturantes do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), garantindo a neutralidade do imposto ao longo de todo o circuito económico.

No setor da construção civil, este direito, assume particular relevância dada a natureza intensiva em investimentos e aquisição de bens e serviços necessários à execução das obras.

A correta aplicação das regras de dedução reveste um carácter essencial para assegurar o equilíbrio financeiro fiscal entre empreiteiros, subempreiteiros e demais intervenientes, tanto no Continente como nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

O direito à dedução do IVA encontra-se consagrado nos artigos 19.º a 26.º do Código do IVA (CIVA), e tem correspondência com a Diretiva 2006/112/CE, artigos 167.º a 192.º.

O princípio fundamental que lhe está associado consiste na possibilidade de os sujeitos passivos deduzirem o imposto suportado nas aquisições de bens e serviços utilizados em operações tributáveis.

Assim, o IVA é efetivamente suportado (sem possibilidade de recuperação ou reembolso) apenas pelo consumidor final, mantendo-se neutro para os sujeitos passivos de imposto que exercem atividades económicas tributáveis em IVA,

No contexto da construção civil, o direito à dedução aplica-se ao IVA incorrido em materiais de construção, equipamentos e ainda relativamente a serviços contratados para a execução das obras. Para o correto exercício do direito à dedução, o sujeito passivo deve cumprir condições materiais e formais. As condições materiais referem-se à utilização dos bens e serviços em operações tributadas, enquanto as condições formais dizem respeito à posse de uma fatura devidamente emitida em conformidade com os artigos 36.º, 37.º e 40.º, todos do CIVA. A dedução deve ser exercida no período em que o imposto se torna exigível, conforme prevê o artigo 22.º, n.º 1, do mesmo código e tendo em conta o disposto no artigo 18.º, n.º 9, do CIVA.

Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as regras do direito à dedução seguem os princípios gerais do CIVA, mas com adaptações decorrentes das taxas regionais. A dedução é efetuada com base na taxa do IVA vigente na região onde a operação se localiza, conforme previsto nos Decretos Legislativos Regionais n.º 2/99/A e n.º 18/2019/M. Quanto a estas operações, a neutralidade fiscal deve ser igualmente assegurada, ainda que a taxa aplicável seja inferior à do Continente (16% nos Açores e 22% na Madeira, face aos 23% do Continente, por exemplo para a taxa normal de IVA).

A propósito do direito à dedução, realça-se que, nem todas as despesas ou encargos conferem direito à dedução do IVA suportado. O artigo 21.º do CIVA estabelece exclusões, como despesas relativas a viaturas de turismo, alojamento, alimentação, receção e despesas de luxo.

No setor da construção, estas exclusões afetam principalmente custos administrativos e de representação, não diretamente relacionados com a execução de obras.

Neste setor, o exercício do direito à dedução deve obedecer ao princípio da afetação real, o qual, exige que, apenas o IVA suportado em despesas afetas à atividade tributada confere direito á dedução,.

Tabela 4 - IVA dedutível no setor da construção civil - exemplos

Tipo de Despesa	IVA Dedutível?	Base Legal
Viaturas de turismo	Não	Art. 21.º, n.º 1, al. a), CIVA
Despesas de representação	Não	Art. 21.º, n.º 2, CIVA
Materiais para obra	Sim	Art. 19.º e 20.º, CIVA

Fonte: elaboração própria.

A este propósito, a Autoridade Tributária tem reiterado que o direito à dedução deve respeitar o princípio da proporcionalidade e da afetação real. A Informação Vinculativa Processo n.º 20470, de 2021, clarifica que a dedução é admissível quando o imposto suportado se relacione diretamente com operações tributáveis.

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) tem igualmente reforçado a importância da neutralidade fiscal (Acórdão de 14/02/1985, Processo C-268/83, Rompelman).

A nível comparativo, segundo dados da Eurostat (2024), o IVA representa em média 7,2% do PIB nos Estados-Membros, sendo que o setor da construção contribui de forma relevante para a base tributável.

Nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, o impacto proporcional é inferior, devido à vigência de taxas regionais de IVA mais reduzidas.

O direito à dedução, consubstancia-se, assim, como um instrumento essencial para se alcançar a neutralidade e eficiência do sistema comum do IVA. No setor da construção civil, a sua correta aplicação é determinante para evitar distorções concorrenciais e assegurar a tributação apenas do valor acrescentado efetivo.

A articulação entre o CIVA, a Diretiva IVA e os regimes regionais exige rigor técnico e a existência de contabilidade precisa, sob pena de do incumprimento destes critérios resultarem correções fiscais relevantes, bem como pesadas coimas e penalidades quer para as empresas quer para os

profissionais responsáveis pelo cumprimento de obrigações fiscais, tais como contabilistas, gestores e administradores.

III.6. Faturação, retificações e regularizações de IVA

A faturação constitui a base formal central do sistema de liquidação e repercussão (cf. artigo 37.º, do CIVA) do Imposto sobre o Valor Acrescentado e uma das obrigações fundamentais dos sujeitos passivos no ordenamento fiscal português e europeu.

Mais do que um simples documento comercial, a fatura é um instrumento fiscal e jurídico essencial na medida em que suporta e comprova a realização de uma operação tributável, formaliza o direito à dedução, e constitui a base documental para determinação do facto gerador, da exigibilidade, da taxa a aplicar, e da correspondente liquidação e cobrança do imposto pelo Estado.

De acordo com o artigo 36.º do Código do IVA, todos os sujeitos passivos de IVA estão obrigados a emitir fatura por cada transmissão de bens ou prestação de serviços que realizem, incluindo sobre os adiantamentos recebidos, e, independentemente de o cliente ser ou não sujeito passivo do imposto.

Esta obrigação tem um duplo propósito:

1. Garantir a transparência e rastreabilidade das operações económicas;
2. Permitir o controlo eficaz da tributação, através da documentação fiscal padronizada e comunicada à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT).

A fatura constitui, assim, um instrumento fundamental de conformidade fiscal e uma condição material e formal para o exercício do direito à dedução previsto nos artigos 19.º e 20.º, ambos do CIVA. Sem estar na posse de uma fatura formalmente válida — contendo todos os elementos exigidos pela lei — ao sujeito passivo do IVA pode ser recusado o direito à dedução do imposto, ainda que a operação económica seja real e o destinatário da operação tenha até efetuado o pagamento do IVA ao respetivo fornecedor.

Esta abordagem, embora criticada por excessivo formalismo, tem sido, contudo, atenuada pela jurisprudência europeia, designadamente pelo Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), que defende que o direito à dedução não deve ser negado por meras falhas formais, desde que estejam provados os elementos materiais da transação (Acórdão C-80/11, *Mahagében*).

No setor da construção civil, a faturação assume um relevo particular, tanto pela complexidade técnica e contratual das operações, como pela extensão temporal dos contratos e pela pluralidade

de intervenientes.

As obras de construção, reabilitação ou engenharia civil implicam frequentemente contratos de empreitada e subempreitada, autos de medição e pagamentos faseados, o que, cria desafios adicionais no momento de determinar:

- Quando deve ser emitida a fatura;
- Qual o valor tributável e a taxa aplicável;
- Quem é o responsável pela liquidação do imposto (prestador ou adquirente).

Estas características tornam o setor da construção civil particularmente vulnerável à fraude e evasão fiscal e à informalidade, razão pela qual o legislador português e europeu tem procurado reforçar os mecanismos de controlo documental e simplificar a cadeia de liquidação do imposto através do regime da autoliquidação (art. 2.º, n.º 1, alínea j) do CIVA) – aplicando este regime aos setores mais propensos à fraude e evasão fiscal.

A Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) tem sublinhado que a correta emissão da fatura é condição “*sine qua non*” para assegurar a neutralidade do IVA — ou seja, garantir que o imposto incide sobre o consumo final e não sobre as empresas que participam na cadeia produtiva (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2023).

A AT reforçou este princípio em diversas instruções administrativas e circulares, salientando que, uma fatura incompleta, incorreta, ou emitida fora de prazo, pode afetar o momento da exigibilidade do imposto e, conseqüentemente, pode também limitar, ou até mesmo inviabilizar o direito à dedução.

A obrigatoriedade de emissão de faturas decorre da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, que estabelece as regras comuns do sistema de IVA nos Estados-Membros da União Europeia.

O artigo 220.º da Diretiva impõe que qualquer sujeito passivo que efetue uma operação tributável emita uma fatura, enquanto o artigo 226.º especifica os elementos obrigatórios que esta deve conter — nomeadamente a data, o número sequencial, a identificação das partes, a descrição da operação, a taxa aplicável, e o montante do IVA devido, entre outras menções elencadas expressamente nas normas sobre a faturação constates do CIVA.

Portugal transpõe estas normas para o artigo 36.º do CIVA, complementando-as com exigências nacionais como:

- A obrigatoriedade de faturação eletrónica certificada (Portaria n.º 363/2010);
- A comunicação mensal das faturas à AT via SAF-T (PT);

- A necessidade de menções obrigatórias em casos de regimes especiais (autoliquidação, isenções, regimes da margem de lucro, etc.).

Este alinhamento com a legislação europeia visa uniformizar procedimentos e reduzir a fraude transfronteiriça, ao mesmo tempo que reforça a segurança jurídica e a transparência fiscal, nacional e comunitária.

No sistema do IVA, a fatura desempenha um papel essencial na realização do princípio da neutralidade fiscal, assegurando que, o imposto seja neutro para as empresas que intervêm na cadeia de produção e distribuição, sendo que, quem suporta efetivamente o imposto é o consumidor final.

A correta emissão a fatura nos serviços de construção civil permite que o IVA seja autoliquidado, deduzido e declarado de forma coerente, assegurando que o Estado apenas arrecada o imposto devido e evitando situações de dupla tributação ou dupla ausência de tributação (no prestador e no adquirente).

Simultaneamente, a fatura é o elemento central do controlo cruzado de informação fiscal na medida em que os dados comunicados pelos prestadores e adquirentes são verificados eletronicamente pela AT, o que tem vindo a reduzir significativamente a economia paralela e as práticas fraudulentas.

O legislador reconhece, contudo, que a complexidade do setor da construção civil exige regimes adaptados, nomeadamente:

- O regime da autoliquidação, que transfere a responsabilidade de liquidação para o adquirente;
- O tratamento de autos de medição e notas de crédito;
- E a crescente importância da faturação eletrónica e digitalização como instrumentos de simplificação e transparência.

Analisemos agora em detalhe algumas dessas particularidades e especificidades aplicáveis ao setor da construção civil:

III.6.1. Regime da autoliquidação e menções obrigatórias

O regime da autoliquidação constitui uma exceção à regra geral de liquidação do IVA pelo prestador de serviços, representando um mecanismo de autorresponsabilização fiscal do adquirente.

No contexto da construção civil, o artigo 2.º, n.º 1, alínea j) do Código do IVA (CIVA) estabelece que o imposto é devido pelo adquirente dos serviços, sempre que se trate de prestações de serviços de construção civil entre sujeitos passivos estabelecidos em território nacional, e o adquirente tenha direito à dedução (total ou parcial) do imposto.

O fundamento deste regime assenta na prevenção da evasão e fraude fiscal em setores de elevado risco, como o da construção, caracterizado por cadeias complexas de subcontratação e múltiplos intervenientes (Comissão Europeia, 2020).

Ao transferir a responsabilidade de liquidação do IVA para o adquirente, garante-se que o imposto é autoliquidado e entregue ao Estado, mesmo quando o prestador não cumpre as suas obrigações declarativas, ao mesmo tempo que se assegura que o IVA deduzido não é o IVA liquidado por um “operador fraudulento” que não procedeu à entrega desse imposto nos cofres do Estado.

A Diretiva 2006/112/CE, no artigo 194.º, autoriza expressamente os Estados-Membros a designar o destinatário da operação como devedor do imposto, em particular, quando o prestador não esteja estabelecido no Estado onde o IVA é devido ou em setores suscetíveis de fraude.

Portugal optou por aplicar esta faculdade ao setor da construção civil através do Decreto-Lei 21/2007, que adita ao Código do IVA o artigo 2.º, n.º 1, al. j), do CIVA, e que veio estabelecer o regime da autoliquidação de IVA na construção civil, que exige o cumprimento cumulativo de três condições cumulativas essenciais, expressamente reconhecidas pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) no Ofício-Circulado n.º 30101/2007 e confirmadas em diversas informações vinculativas (AT, 2021; AT, 2023), e que, são as seguintes:

1. Natureza da operação:

A operação deve consistir numa prestação de serviços de construção civil, expressão que abrange “todas as atividades que envolvam a execução material de uma obra e os atos necessários à sua concretização”, incluindo empreitadas, subempreitadas, remodelações, reparações e trabalhos de acabamento (AT, 2007).

2. Qualificação dos intervenientes:

O prestador e o adquirente devem ser sujeitos passivos de IVA, estabelecidos em território nacional, e o adquirente deve exercer operações tributáveis que confirmem direito à dedução.

3. Localização da operação:

Os serviços devem considerar-se efetuados em território nacional, o que inclui o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Nestes casos, aplicam-se as regras de localização dos trabalhos sobre imóveis constantes dos n.ºs 7, al. a) e n.º 8, al. a) e ainda o n.º 16, todos do artigo 6.º do CIVA, que determinam qual a taxa a aplicar quando essas operações são realizadas com as Regiões Autónomas.

Quando estas condições estão reunidas, o prestador não liquida IVA, cabendo ao adquirente autoliquidar e deduzir o imposto na sua declaração periódica, assegurando a neutralidade fiscal da operação.

A fatura emitida no âmbito da autoliquidação deve respeitar estritamente as exigências legais previstas no artigo 36.º do CIVA, nomeadamente no seu n.º 13, que estabelece que o prestador é obrigado a emitir uma fatura sem IVA liquidado, devendo a fatura conter a menção expressa “IVA – Autoliquidação” como fundamento legal da autoliquidação e para determinação clara acerca de quem é o devedor do imposto.

Além dessa menção, a fatura deve incluir todos os demais elementos obrigatórios, tais como:

- Nome, firma e número de identificação fiscal do prestador e do adquirente;
- Descrição detalhada dos serviços prestados;
- Valor tributável;
- Data de emissão e número sequencial da fatura.

A ausência destas menções pode ser considerada uma irregularidade fiscal, suscetível de originar coimas nos termos do artigo 66.º do Regime Geral das Infrações Tributárias e Aduaneiras (RGITA) e, em casos mais graves, a recusa do direito à dedução do adquirente, por não cumprimento das formalidades e pressupostos do artigo 19.º, n.º 2 e n.º 8 do CIVA (CAAD, 2019).

No plano contabilístico e declarativo, a autoliquidação apresenta efeitos distintos para cada interveniente:

- O prestador do serviço deve:
 - Emitir fatura sem IVA;
 - Declarar o valor no campo 8 da sua declaração periódica, referente a operações em que o imposto é devido pelo adquirente;
 - Comunicar as faturas à AT (SAF-T).
- O adquirente deve:
 - Autoliquidar o imposto, inscrevendo simultaneamente o IVA liquidado e o dedutível;

- Declarar o imposto autoliquidado no correspondente campo das operações ativas (IVA liquidado) e o campo do IVA dedutível da correspondente declaração periódica de IVA.

Este procedimento assegura neutralidade fiscal, uma vez que o IVA liquidado é compensado no mesmo período, não havendo impacto financeiro real acrescido para os operadores cumpridores.

Contudo, a AT tem reforçado a sua ação fiscalizadora, penalizando situações de aplicação indevida da autoliquidação, especialmente em casos de fornecimento de bens sem incorporação no imóvel (AT, 2023), tal como resulta, por exemplo, do disposto no artigo 19.º, n.º 8, do CIVA.

A interpretação e aplicação prática do regime da autoliquidação têm sido amplamente debatidas na doutrina e jurisprudência quer pelos tribunais nacionais quer pelo TJUE que garante a aplicação uniforme das regras e pressupostos da “Diretiva IVA” em todos os Estados membros da União Europeia.

O Centro de Arbitragem Administrativa (CAAD) tem salientado que a natureza efetiva da operação prevalece sobre a denominação contratual, pelo que operações qualificadas como “fornecimento e montagem” podem, em certos casos, ser abrangidas pelo regime, se implicarem incorporação física e permanente no imóvel (CAAD, Proc. n.º 677/2019-T).

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), no Acórdão C-395/11, BLV Wohn- und Gewerbebau GmbH, clarificou que o mecanismo da autoliquidação visa garantir a neutralidade do IVA e prevenir a fraude em setores de risco, reconhecendo a legitimidade dos Estados-Membros em delimitar o seu alcance.

Estes entendimentos consolidam a visão de que a autoliquidação deve ser aplicada de forma funcional e substancial, tendo em conta a realidade económica e o local da prestação, e não apenas a terminologia contratual. Na prática empresarial, a autoliquidação implica um controlo rigoroso da natureza das operações e da qualificação dos intervenientes.

As empresas do setor da construção devem garantir que:

- Confirmam o estatuto de sujeito passivo do adquirente;
- Mantêm documentação que comprove a natureza da operação e o local da obra;
- Asseguram que a faturação reflete corretamente o enquadramento fiscal da operação;

- Não são cometidos erros — como a liquidação indevida de IVA em serviços sujeitos à autoliquidação, ou a omissão da menção obrigatória — podem levar à dupla tributação ou à perda do direito à dedução³⁷.

III.6.2. Retificações e Autos de Medição

A dinâmica da atividade da construção civil caracteriza-se pela execução progressiva e continuada das obras, frequentemente sujeita a revisões contratuais, alterações de quantidades e correções técnicas.

Este contexto implica que as operações tributáveis em sede de IVA nem sempre se encontram totalmente definidas no momento da sua realização, tornando-se necessário proceder a revisões de preços e bases tributáveis, retificações ou emissões complementares de faturação (exemplo: trabalhos a mais ou a menos de acordo com os autos de medição), designadamente através da emissão das correspondentes de notas de crédito, notas de débito ou aprovação e validação de autos de medição.

O artigo 78.º do Código do IVA (CIVA) estabelece o regime legal geral aplicável às regularizações e retificações do imposto anteriormente liquidado. De acordo com este artigo, quando o valor tributável de uma operação for alterado posteriormente à emissão da fatura original — seja por erro, anulação, devolução, desconto ou revisão do preço — o sujeito passivo deve emitir o documento retificativo correspondente, assegurando que:

1. A retificação é fundamentada e documentalmente comprovada;
2. O documento é emitido até 4 anos após o facto tributário original;
3. E o mesmo é comunicado à Autoridade Tributária nos termos previstos.

As notas de crédito constituem o instrumento típico de redução do imposto liquidado, devendo conter uma menção expressa à fatura a que respeitam e refletir o valor corrigido do IVA. Por sua vez, as notas de débito aplicam-se em situações inversas — quando ocorre aumento posterior do valor tributável, como no caso de trabalhos adicionais não previstos ou revisões de preços.

A Diretiva 2006/112/CE, no seu artigo 90.º, reconhece igualmente o direito à redução da base tributável em caso de anulação total ou parcial da operação, bem como de recusa ou não pagamento. Esta disposição visa assegurar a neutralidade do IVA, impedindo que o imposto incida sobre valores que já não representam contraprestações efetivas.

³⁷ Sobre este aspeto, o artigo 19.º, n.º 8, do CIVA inviabiliza o direito à dedução do IVA faturado pelo prestador dos serviços, quando a regra a aplicar seja a regra da autoliquidação do IVA, nos serviços de construção civil. Esta medida destina-se a evitar abusos e utilização arbitrária de uma ou da outra regra de liquidação do IVA (pelo prestador ou pelo adquirente) apenas por meros motivos de conveniência fiscal.

A jurisprudência europeia reforça que o dever e/ou o direito à retificação é um corolário da neutralidade fiscal e não pode ser restringido de forma desproporcionada pelas autoridades nacionais (TJUE, C-427/22, *Raiffeisen Leasing*, 2023).

Nos contratos de empreitada e subempreitada, é frequente que o pagamento dos trabalhos seja efetuado de forma faseada e proporcional à execução da obra, com base em autos de medição — documentos técnicos que certificam as quantidades de trabalho realizadas e aprovadas pelo dono da obra e/ou pelo empreiteiro principal.

O auto de medição é, portanto, um documento preparatório da faturação, que serve de base legal contratual de suporte à faturação e reflete o avanço físico e financeiro da obra. Cada auto aprovado gera, em regra, o dever de emissão de uma fatura parcial, que documenta a correspondente prestação de serviços realizada e o momento do facto gerador do IVA (art. 7.º, n.º 1 e n.º 3 do CIVA).

Contudo, a emissão da fatura apenas é exigível após a aprovação do auto de medição — isto é, quando o empreiteiro obtém o reconhecimento contratual do trabalho executado e o direito à contraprestação que constituirá o valor tributável de IVA, de acordo com o disposto no artigo 16.º do CIVA.

Este entendimento é confirmado pela Autoridade Tributária e Aduaneira em diversas Informações Vinculativas, nomeadamente no Processo n.º 11806 (2015), que clarifica que: *“O momento do facto gerador do IVA ocorre com a aceitação do auto de medição pelo dono da obra, momento em que se considera verificada a prestação do serviço.”* Este princípio evita a tributação de trabalhos ainda não reconhecidos contratualmente e assegura que a exigibilidade do imposto acompanha a efetiva execução e faturação da obra.

O artigo 36.º do CIVA, conjugado com o artigo 78.º do mesmo diploma, impõem que estas alterações sejam formalizadas documentalmente e comunicadas à AT, garantindo a integridade da cadeia fiscal e a rastreabilidade das operações, e assegurando a correta determinação e quantificação do imposto.

Nos contratos públicos, a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que transpõe a Diretiva Europeia sobre faturação eletrónica nos contratos públicos, veio reforçar a obrigação de correspondência entre autos de medição, faturas e pagamentos, de forma a prevenir irregularidades e assegurar o controlo orçamental e fiscal.

A correta gestão das retificações e autos de medição é crucial para a determinação exata do imposto liquidado e, consequentemente, do direito à dedução. Já uma fatura emitida antes da aprovação do auto de medição pode originar liquidação indevida de IVA, e, inversamente, a omissão de uma retificação pode levar a inconsistências nas declarações periódicas e riscos de sanções.

Além disso, no contexto da autoliquidação de IVA na construção civil (art. 2.º, n.º 1, al. j) do CIVA), as correções de autos implicam também ajustamentos simétricos na contabilidade do adquirente, que deve proceder à correspondente regularização do IVA dedutível, e em sentido inverso à regularização de IVA efetuada pelo prestador. Este mecanismo assegura assim o equilíbrio da relação tributária no caso de existência de correções e evita distorções ao princípio da neutralidade fiscal insito ao IVA.

Em suma, as retificações e autos de medição são instrumentos de natureza híbrida — técnica, mas também de suporte contabilístico, financeiro e fiscal — que desempenham um papel determinante na correta aplicação do IVA na construção civil. A sua função vai além do mero registo documental, pois, os autos de medição constituem-se também como elementos de suporte estruturantes, que servem de base à exigibilidade, liquidação e dedução do imposto, com base na realidade económica e física das operações, que permitem determinar o correto impacto real e fiscal que geram.

Uma aplicação rigorosa e uniforme de todos estes mecanismos promove a transparência, a conformidade fiscal e a justiça tributária, garantindo que o IVA é cobrado apenas sobre valores efetivamente devidos e correspondentes a serviços efetivamente prestados.

IV. OPERAÇÕES EFETUADAS COM AS REGIÕES AUTÓNOMAS

As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira são dotadas de autonomia político-administrativa, nos termos dos artigos 225.º e seguintes da Constituição da República Portuguesa (CRP). Esta autonomia permite-lhes adaptar a legislação fiscal nacional às suas realidades socioeconómicas, sem, contudo, pôr em causa a unidade do sistema fiscal português e a sua coerência com o direito europeu.

No domínio do IVA, esta autonomia é materializada através de Decretos Legislativos Regionais (DLR) que ajustam, nomeadamente, as taxas do imposto, mas não podem alterar as regras e pressupostos estruturantes do sistema comum do IVA, as quais decorrem da Diretiva 2006/112/CE do Conselho e do Código do IVA.

As regiões, têm, portanto, liberdade para definir e aprovar taxas mais reduzidas e intermédias específicas, respeitando o limite máximo de redução definido pela Lei das Finanças das Regiões Autónomas (Lei n.º 13/98, de 24 de fevereiro, e sucessivas atualizações).

O IVA é um imposto nacional, mas de aplicação prática descentralizada, o que exige um adequado e rigoroso enquadramento técnico e jurídico que garanta coerência e neutralidade. Assim, quando uma operação de construção civil envolve uma das regiões autónomas, devem analisar-se, nomeadamente, os seguintes aspetos:

1. O local da execução da obra (territorialidade);
2. O domicílio fiscal do prestador e do adquirente;
3. Se são sujeitos passivos com direito à dedução, ou se, pelo contrário são isentos ou não sujeitos sem direito à dedução do IVA;
4. O tipo de relação contratual (prestação direta ou subempreitada);
5. O regime de liquidação aplicável (normal ou autoliquidação).

Estas variáveis determinam a taxa de IVA aplicável e o modo de cumprimento das obrigações fiscais, incluindo a obrigação de liquidação, de faturação, de dedução, declaração, e, consequentemente, de pagamento do imposto.

IV.1. Taxas de IVA

As Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira dispõem de competência fiscal própria, reconhecida pela Constituição da República Portuguesa, que lhes permite ajustar as taxas do

Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) dentro dos limites previstos pela lei nacional e pelas Leis das Finanças das Regiões Autónomas. Estas alterações visam compensar os custos adicionais decorrentes da insularidade, nomeadamente os decorrentes da existência de custos de transporte elevados (por barco ou avião) e têm como finalidade incentivar a atividade económica local.

Historicamente, a evolução das taxas regionais tem sido marcada por ajustes legislativos sucessivos:

- **Açores:** Com a aprovação da Lei n.º 63-A/2015, publicada em 30 de junho de 2015, as taxas de IVA a vigorar na Região Autónoma dos Açores passaram a ser de 4% (reduzida), 9% (intermédia) e 18% (normal). Em julho de 2021, a Região Autónoma dos Açores aplicou uma redução geral de 30% em relação às taxas praticadas no Continente, fixando as taxas em 16% (normal), 9% (intermédia) e 4% (reduzida).
- **Madeira:** Até 2011, vigoravam na Região Autónoma da Madeira as taxas de IVA de 16% (normal), 12% (intermédia) e 5% (reduzida). Com o Orçamento do Estado de 2012, a taxa normal de IVA foi alterada para 22% em virtude do resgate financeiro aplicado a esta Região autónoma. Com o novo orçamento regional de 2024, a taxa reduzida foi diminuída de 5% para 4% (com entrada em vigor a 1 de outubro de 2024), permanecendo as taxas intermédia e normal em 12% e 22%, respetivamente:

Tabela 5 - Taxas de IVA vigentes no Continente, nos Açores e na Madeira

Região	Taxa Normal	Taxa Intermédia	Taxa Reduzida
Continente	23%	13%	6%
Açores (jul. 2021 – presente)	16%	9%	4%
Madeira (out. 2024 – presente)	22%	12%	4%

Fonte: Elaboração própria.

Estas diferenças refletem a aplicação dos regimes especiais previstos na lei, que permitem reduções de até 30% em relação às taxas vigentes no território do Continente. O objetivo dessa diferenciação positiva é assegurar promover o desenvolvimento económico das regiões insulares, através de uma certa desoneração dos gastos sobre o consumo, pagando um IVA mais baixo.

Do ponto de vista económico, as taxas reduzidas têm efeitos significativos, sobretudo no que concerne a:

- **Estímulo ao consumo e à atividade local:**

O IVA reduzido aumenta o poder de compra das famílias e incentiva a aquisição de produtos e serviços, beneficiando setores estratégicos como o turismo e a agricultura.

Por exemplo, a taxa reduzida de 4% nos Açores e na Madeira, comparada com os 6% no Continente, permite que consumidores paguem menos IVA em serviços de alojamento e em produtos alimentares essenciais produzidos localmente, incrementando assim a competitividade regional.

- **Impacto sobre a receita fiscal:**

Reduções significativas podem resultar em menor arrecadação de receita fiscal de IVA, sendo que, também existe sempre o risco de parte do benefício pode não ser integralmente transferido para o consumidor, dependendo das margens e práticas comerciais locais, o que, nessas circunstâncias, pode fazer com que o efeito da redução sobre o rendimento das famílias possa não produzir os resultados esperados e possa até ser “residual”, refletindo a complexidade do impacto económico.

- **Apoio estratégico:**

Estas medidas, em primeira linha visam apoiar as famílias e os setores primordiais das regiões. A esse propósito, também o Governo Regional dos Açores referiu que a redução do IVA seria *“uma alavanca significativa para a economia regional, para as suas empresas e para as famílias, num momento particularmente difícil”*³⁸, evidenciando a utilização do IVA como instrumento de política económica regional.

Em síntese,

As taxas diferenciadas das Regiões Autónomas têm um papel estratégico e compensatório, ajustando-se ao contexto insular, incentivando o consumo interno e mantendo a competitividade das ilhas face ao Continente, sobretudo em setores como turismo, restauração, agricultura, agropecuária, serviços de construção civil e muitos outros setores e atividades regionais.

³⁸ Afirmação disponível para consulta em: <https://portal.azores.gov.pt/web/comunicacao/news-detail?id=3829054>

IV.2. Regras de localização das operações relacionadas com imóveis

Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, o CIVA aplica-se com as necessárias adaptações decorrentes da sua autonomia fiscal, consagrada nos respetivos Estatutos Político-Administrativos e nas normas fiscais vigentes.

Essas adaptações permitem às regiões fixar taxas próprias e regular determinados aspetos administrativos, mantendo, contudo, a coerência com o regime nacional e comunitário do IVA – Imposto de matriz comunitária.

No setor da construção civil, a autonomia regional traduz-se, por exemplo, na possibilidade de aplicação de taxas regionais mais reduzidas a determinadas obras de reabilitação urbana ou habitação própria e permanente, desde que certificadas pelas autoridades regionais competentes (Autoridade Tributária e Aduaneira, 2023).

A importância do CIVA é crucial para o enquadramento e sujeição a IVA das operações de construção civil e dos trabalhos sobre imóveis, na medida em que:

- Em primeiro lugar, fornece o quadro jurídico-tributário que determina a incidência, a localização, a exigibilidade do IVA e demais elementos e pressupostos de tributação nestas operações;
- Em segundo lugar, articula-se com o direito europeu e com as instruções administrativas nacionais, assegurando a coerência entre as práticas fiscais e a interpretação das normas de harmonização.

Assim, o CIVA não apenas define o conceito normativo de “prestação de serviços relacionada com bens imóveis”, como também estabelece as regras que sustentam o tratamento fiscal das empreitadas e das subempreitadas de construção civil, bem como as particularidades aplicáveis nas Regiões Autónomas. Este vasto conjunto de conceitos, realidades, regras e pressupostos, revela-se fundamental e necessário para determinar o correto enquadramento e tributação em IVA dos serviços de construção civil.

O artigo 6.º do Código do IVA (CIVA) estabelece as normas e regras de localização das operações tributáveis em Portugal, tais como:

- As transmissões de bens, incluindo imóveis, realizadas em território nacional são tributáveis em Portugal;

- As prestações de serviços – em geral³⁹ - seguem as regras B2B⁴⁰/B2C⁴¹ do artigo 6.º, n.º 6, alíneas a) e b): localizam-se no país do adquirente quando este for sujeito passivo, ou no país do prestador caso o adquirente não seja sujeito passivo.

No entanto, existem exceções específicas no artigo 6.º n.º 7, al. a) e n.º 8, al. a), e no n.º 16, todos do CIVA que são particularmente relevantes para as Regiões Autónomas:

- O artigo 6.º n.º 7, al. a), do CIVA, determina que serviços relacionados com bens imóveis situados fora do território nacional não seguem a regra geral B2B/B2C e são não sujeitos a IVA em Portugal;
- O artigo 6.º n.º 8, al. a), do CIVA, estabelece que prestações de serviços relacionadas com imóveis situados em Portugal são sempre tributáveis no local do imóvel, independentemente da “qualidade” do cliente (sujeito passivo ou não).
- O artigo 6.º n.º 16⁴², do CIVA, estabelece que, para determinação da taxa a aplicar às operações realizadas com as regiões autónomas seguem-se as regras do artigo 6.º com as necessárias adaptações – ou seja, aplica-se a taxa da região autónoma onde se localiza o imóvel o a do Continente, se o imóvel se situar em território de Portugal continental.

Ou seja, no que se refere aos trabalhos sobre imóveis localizados nos Açores ou na Madeira, a aplicação das normas constantes do artigo 6.º do CIVA, antes referidas, são fundamentais para assegurar que o IVA é liquidado na região autónoma, respeitando as taxas⁴³ específicas definidas pela legislação regional, quando estejam em causa realidades como as seguintes:

- **Empreitada ou obras de construção/reabilitação:**

Serviços de construção, remodelação ou demolição realizados nos Açores ou Madeira são tributáveis no local da obra, aplicando-se as taxas regionais (ex.: 16% normal nos Açores, 22% na Madeira, conforme alterações recentes). Mesmo que o empreiteiro esteja sediado no Continente ou no estrangeiro, o imposto é devido na região onde o imóvel se situa, aplicando-se a taxa de IVA que aí vigora.

³⁹ Por exemplo no caso de uma prestação de serviços de consultoria, serviços de advocacia, estudos científicos ou de mercado, entre outras.

⁴⁰ “B2B” - “Business to Business” (entre sujeitos passivos) – Sujeição a IVA no local do adquirente;

⁴¹ “B2C” - “Business to Consumer” (prestações de serviços efetuadas a NÃO sujeitos passivos) – Sujeição a IVA no local do prestador;

⁴² Redação do artigo 6.º, n.º 16, do CIVA: “16 - As operações consideram-se tributadas em Portugal continental ou nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira de acordo com os critérios estabelecidos nos números anteriores, com as devidas adaptações (Aditado pela Lei n.º 12/2022, de 27 de junho)”.

⁴³ Previstas no artigo 18.º, n.º 3 do CIVA e na legislação regional complementar.

- **Venda de imóveis:**

A venda de imóveis situados nas regiões autónomas segue a regra geral de transmissão de bens, sendo tributável no local do imóvel, mesmo que o comprador seja não residente nessas regiões.

- **Arrendamento ou locação de imóveis:**

Prestação de serviços relacionada com a concessão de direitos de utilização de imóveis nos Açores ou Madeira é tributada no local do imóvel, aplicando-se a taxa regional correspondente.

- **Serviços de mediação ou avaliação imobiliária:**

Comissões de agentes, corretores ou peritos que atuem em imóveis nas regiões autónomas são tributáveis na região onde o imóvel se encontra, independentemente do local de residência ou estabelecimento do prestador.

- **Alojamento, parques de campismo e outros direitos conexos com o imóvel:**

Operações tais como: *“Prestações de serviços relacionadas com um imóvel sito no território nacional, incluindo os serviços prestados por arquitetos, por empresas de fiscalização de obras, por peritos e agentes imobiliários, e os que tenham por objeto preparar ou coordenar a execução de trabalhos imobiliários, assim como a concessão de direitos de utilização de bens imóveis e a prestação de serviços de alojamento efetuadas no âmbito da atividade hoteleira ou de outras com funções análogas, tais como parques de campismo”*⁴⁴ são sujeitas a IVA no local onde se situa o imóvel e à taxa aí vigente;

A propósito dos trabalhos sobre imóveis, a jurisprudência comunitária e nacional estabelece que um serviço é considerado relacionado com um imóvel quando existe uma ligação suficientemente direta entre a prestação e o bem imóvel:

- TJUE – Acórdão A Oy (Proc. C-532/11): A aplicação da regra especial de localização exige uma ligação direta entre o serviço e o imóvel;
- CAAD nº 596/2003-T (2023): Uma comissão paga a entidade não residente por um contrato de opção de compra de imóvel situado em Portugal foi considerada tributável em território nacional, confirmando que a localização do imóvel prevalece sobre o local do prestador.

A aplicação das regras de localização às operações imobiliárias e ao setor da construção civil garante que:

⁴⁴ Artigo 6.º, n.º 8, alínea a), do CIVA.

1. A receita fiscal destas operações é a alocada à região autónoma onde se localiza o imóvel, respeitando a autonomia tributária;
2. As taxas regionais de IVA são corretamente aplicadas, refletindo a política fiscal local, tendo por base regras nacionais e comunitárias;
3. Operações efetuadas com sujeitos passivos do Continente ou estrangeiros não comprometem a arrecadação regional de receita nem a neutralidade fiscal, antes pelo contrário, a neutralidade fiscal num mesmo território da prestação do serviço é preservada e reforçada, evitando dupla tributação ou omissão de tributação em sede de IVA.

Exemplo prático:

Uma empresa continental realiza obras de construção civil nos Açores. O IVA deve ser calculado com a taxa açoriana aplicável (16% normal) e, se o adquirente for sujeito passivo com direito à dedução de IVA, é aplicado o regime de autoliquidação pelo adquirente (quer este seja dos Açores, da Madeira ou do Continente – mas autoliquidando sempre IVA à taxa do local do imóvel).

Exemplo prático:

Uma empresa continental realiza obras de construção civil nos Açores. O IVA deve ser calculado com a taxa açoriana aplicável (16% normal) e, se o adquirente for sujeito passivo sem direito à dedução de IVA (ex. Isento artigo 9.º, do CIVA), é aplicado o regime geral de liquidação de IVA pelo prestador do serviço (do Continente – mas liquidando sempre IVA à taxa do local do imóvel).

Nas Regiões Autónomas, todos os serviços diretamente ligados a imóveis — obras, mediação, avaliações, arrendamento — são tributáveis no local do imóvel. Esta regra, reforçada pelo art. 6.º, n.º 8, al. a) e n.º 16, todos do CIVA, bem como pelos diversos ofícios-circulados publicados pela AT e pela jurisprudência nacional e comunitária, assegurando-se assim que o IVA seja corretamente aplicado dentro da política fiscal regional e nacional, mas, refletindo a autonomia tributária e a especificidade económica dos Açores e da Madeira.

IV.3. Aplicação das regras de autoliquidação nas operações realizadas com as regiões autónomas

A aplicação do mecanismo de autoliquidação (*“Reverse Charge”*) da construção civil nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira resulta da conjugação entre as normas de localização de operações tributáveis previstas no artigo 6.º do Código do IVA (CIVA) e as disposições constantes do artigo 2.º, n.º 1, alínea j), do mesmo diploma, que regulam a responsabilidade pela liquidação e pagamento do imposto em determinadas situações de prestações de serviços de construção inter-

regionais. Este regime tem como objetivo assegurar a neutralidade fiscal entre territórios com taxas de IVA distintas e evitar lacunas fiscais ou dupla tributação, ou distorções da concorrência.

Em termos gerais, a localização das operações realizadas entre o Continente e as Regiões Autónomas, relativas a imóveis, seguem as regras do art. 6.º do CIVA, com as devidas adaptações.

- **Nas transmissões de bens:**

A operação considera-se sujeita a IVA no local de início do transporte dos bens para o adquirente. Por exemplo, a venda de mercadorias de Viana do Castelo para a Madeira é considerada sujeita a IVA no Continente, sendo aplicada a taxa de IVA do Continente (23%).

Em contrapartida, se a venda se inicia nos Açores, a tributação é feita aplicando a taxa açoriana correspondente, que atualmente é de 16% para a taxa normal.

Em situações em que os bens são entregues para montagem ou instalação, a operação é considerada localizada na região de instalação ou montagem dos bens. Por exemplo, bens enviados do Continente para instalação na Madeira estão sujeitos à taxa de IVA da Madeira, mesmo que o fornecedor esteja sediado nos Açores ou no Continente.

- **No que diz respeito à prestação de serviços (por exemplo de construção civil):**

Os serviços relacionados com bens imóveis, incluindo construção, reabilitação, avaliação ou consultoria técnica, o art. 6.º, n.º 8, alínea a), do CIVA, estabelece que a operação se considera localizada no imóvel, independentemente da localização do prestador ou do adquirente.

- Um exemplo prático que ilustra essa realidade é a prestação de serviços de construção sobre um imóvel situado nos Açores por uma empresa do Continente:
 - O IVA é devido nos Açores, à taxa regional aplicável, e não à taxa do Continente.
 - Independentemente de o prestador do serviço estar estabelecido nessa região autónoma ou na Madeira ou no Continente, o adquirente é sujeito passivo, aplica-se o mecanismo de autoliquidação, pelo qual o adquirente é responsável por liquidar o IVA à taxa da região onde se localiza o imóvel, desde que estejam

reunidas todas as condições de autoliquidação previstas no artigo 2.º, n.º 1, al. j), do CIVA.

Este regime é particularmente relevante para os serviços de construção civil efetuados nas Regiões Autónomas, e tem sido consolidado pela jurisprudência nacional, como no CAAD, Processo n.º 596/2023-T, bem como pela doutrina especializada.

Pedro Lima Gonçalves, na sua análise “O IVA e as Regiões Autónomas” (Revista Fisco, nº 140), destaca que a separação fiscal das Regiões Autónomas obriga a uma aplicação rigorosa do critério da localização e justifica o uso da autoliquidação para evitar dupla tributação. Isabel Marques Correia, em “O IVA nas Operações Transfronteiriças” (Almedina), salienta que este mecanismo garante neutralidade fiscal e evita distorções entre regiões com taxas de IVA distintas.

Em síntese, a prestação de serviços sobre bens imóveis e construção civil nas Regiões Autónomas obedece a regras claras, nomeadamente:

- i) A localização da operação é determinada pelo local do imóvel;
- ii) O IVA é liquidado à taxa regional correspondente, e,
- iii) Quando o adquirente é sujeito passivo e o prestador está fora da região, aplica-se a autoliquidação pelo adquirente.

Este regime respeita a autonomia das Regiões Autónomas, assegura a neutralidade do sistema fiscal e proporciona segurança jurídica e estabilidade na tributação regional, mas apresenta-se como especialmente complexo e a sua incorreta aplicação pode resultar em liquidações adicionais, coimas, multas e penalidades para as empresas e profissionais do setor.

V. ANÁLISE EMPÍRICA

No presente capítulo apresentam-se os resultados da análise empírica realizada no âmbito desta investigação, centrada na aplicação prática do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) nas prestações de serviços de construção civil, dando especial destaque à localização das operações e às diferenças fiscais existentes entre o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A análise efetuada permite compreender a forma como as normas do Código do IVA, incluindo o regime de autoliquidação e as regras específicas aplicáveis às Regiões Autónomas, são operacionalizadas por profissionais que lidam diariamente com este tipo de operações e/ou exercem atividade no setor da construção.

Considerando a complexidade do IVA aplicável ao setor da construção civil, que envolve diversas categorias de serviços, tais como construção nova, reabilitação, obras de manutenção e empreitadas, a investigação desenvolvida procura identificar os principais desafios enfrentados pelos agentes económicos e dos profissionais que exercem a atividade no setor decorrentes da aplicação das regras de localização do IVA, bem como a perceção sobre a coerência do sistema fiscal e a neutralidade do imposto entre territórios com taxas distintas.

O estudo qualitativo realizado tem a grande vantagem de permitir captar experiências práticas, dificuldades de interpretação, potenciais erros na aplicação das normas e sugestões de melhoria, promovendo uma análise aplicada e contextualizada.

Para atingir estes objetivos, a análise empírica efetuada baseia-se na realização de entrevistas semiestruturadas efetuadas a contabilistas certificados e profissionais de contabilidade com experiência direta na aplicação das regras do IVA no setor da construção civil, incluindo operações que envolvem o Continente e as Regiões Autónomas.

Os participantes foram selecionados com base em critérios de conveniência e relevância profissional, procurando assegurar que a amostra represente profissionais que lidam com as especificidades fiscais e operacionais do setor, incluindo o regime de autoliquidação e as taxas diferenciadas nas regiões autónomas.

O período considerado na investigação abrange os últimos cinco anos, período em que se verificaram alterações significativas nas taxas de IVA aplicáveis nas Regiões Autónomas e nos regimes de autoliquidação, sendo relevante avaliar como estas alterações foram refletidas na prática profissional.

A recolha de dados qualitativos permite, nesta fase, identificar categorias e padrões recorrentes na aplicação do IVA, destacando tanto os aspetos positivos quanto os desafios enfrentados na operacionalização das regras legais, aspetos esses que os dados estatísticos publicados por si só não refletem, quando analisados isoladamente.

Esta abordagem assegura que a análise empírica contribua para a reflexão crítica sobre a adequação, clareza e coerência das normas do IVA, em particular na interação entre o Continente e as Regiões Autónomas, oferecendo uma visão aprofundada do setor da construção civil no contexto português.

V.1. Metodologia

A presente investigação adota uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, cujo principal objetivo consiste em compreender os desafios associados à aplicação das regras do Imposto sobre o Valor Acrescentado nas prestações de serviços de construção civil que envolvem operações com as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Pretende-se, deste modo, identificar as principais dificuldades práticas, incoerências interpretativas e impactos que as especificidades fiscais regionais exercem sobre a aplicação do IVA neste setor.

Após a realização da revisão da literatura, de conceitos, e da análise normativa, que permitiram construir o enquadramento teórico e jurídico do tema, optou-se pela realização de um estudo empírico assente na recolha de dados primários através de entrevistas semiestruturadas. Este método revela-se adequado à natureza exploratória da investigação, pois permite captar perceções, experiências e interpretações diretas dos profissionais que aplicam o CIVA no exercício das suas funções.

A seleção dos participantes foi efetuada com base em critérios de conveniência e relevância profissional, privilegiando contabilistas certificados e consultores fiscais com experiência comprovada na aplicação prática do IVA em prestações de serviços de construção civil, tanto no Continente como nas Regiões Autónomas e pretendeu-se abranger perfis diversificados, de modo a recolher uma visão representativa das diferentes realidades regionais e empresariais.

As entrevistas foram realizadas com o propósito de recolher, genericamente, informação sobre:

1. As principais dificuldades sentidas na aplicação das regras de localização das prestações de serviços de construção civil previstas no CIVA;

2. A eventual ocorrência de erros de interpretação ou aplicação incorreta das normas, dada a evidente complexidade do IVA no setor da construção civil;
3. As percepções quanto à clareza, adequação e operacionalidade do atual quadro legal;
4. A elaboração de propostas de melhoria e simplificação legislativa e operacional, em matéria de IVA na área de estudo, segundo a perspectiva dos profissionais entrevistados.

O recurso à entrevista semiestruturada permite uma compreensão contextualizada e aprofundada das práticas contabilísticas relacionadas com o IVA, valorizando a experiência profissional dos participantes e a forma como interpretam as normas no contexto do seu quotidiano.

O guião da entrevista foi elaborado com base nas questões de investigação e estruturado em torno de eixos temáticos relacionados com a aplicação prática das regras de localização, o mecanismo da autoliquidação e a diferenciação das taxas regionais.

No que respeita aos procedimentos éticos, todas as entrevistas foram antecedidas de consentimento informado, garantindo o anonimato e a confidencialidade dos participantes. Nenhum dado de identificação pessoal ou institucional é divulgado, sendo os resultados apresentados de forma agregada e anonimizada, respeitando os princípios de integridade científica e deontológica da investigação.

Os dados recolhidos foram trabalhados e sistematizados através de uma análise de conteúdo temática, seguindo uma lógica indutiva. As respostas serão transcritas, codificadas e agrupadas em categorias emergentes, permitindo identificar padrões de discurso e recorrências interpretativas.

Este processo visa correlacionar as percepções empíricas com os referenciais teóricos e normativos previamente analisados, garantindo uma triangulação metodológica que reforça a validade e consistência dos resultados.

Em suma, a metodologia adotada conjuga a profundidade qualitativa da experiência prática com a reflexão crítica sobre a aplicação do sistema fiscal português vigente nas Regiões Autónomas, contribuindo para uma leitura aplicada, integradora e diferenciadora do regime do IVA na construção civil, nomeadamente em operações realizadas com as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

V.2. Análise das Entrevistas

V.2.1. Forma, conteúdo e objetivos das entrevistas

Na análise às entrevistas começou-se por efetuar uma análise qualitativa das entrevistas realizadas a contabilistas certificados que exercem a sua atividade profissional nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com experiência comprovada no setor da construção civil.

Essa abordagem empírica teve como objetivo recolher perceções, experiências e opiniões sobre a aplicação prática do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) às operações de construção civil, nomeadamente quanto às especificidades decorrentes da autonomia fiscal das Regiões Autónomas e ao facto de nessas regiões e no Continente vigorarem diferentes taxas de IVA.

A opção por entrevistas semiestruturadas permitiu captar não apenas factos objetivos, mas também interpretações, dificuldades e estratégias de adaptação adotadas pelos profissionais. Nesse sentido, as respostas obtidas representam um contributo valioso para compreender a distância entre o plano normativo e o plano prático, evidenciando as dificuldades, as lacunas, as ambiguidades e os constrangimentos sentidos na aplicação do CIVA em contexto regional.

As entrevistas foram realizadas via e-mail, entre setembro e outubro de 2025, e envolveram cinco profissionais sediados na Região Autónoma dos Açores e da Madeira. Todos os entrevistados possuem experiência superior a cinco anos na área contabilística e têm ligação direta com empresas do setor da construção civil, o que assegura a pertinência, bem como a qualidade das perspetivas e dos contributos recolhidos nas entrevistas.

Acresce que, as respostas dadas por esses profissionais foram também objeto de partilha e discussão entre os vários profissionais que exercem atividade no mesmo local de trabalho, nomeadamente nos gabinetes de contabilidade onde trabalham vários contabilistas. Essa circunstância, faz com que, na prática, a representatividade das respostas dadas vá muito para além das opiniões dos cinco profissionais que respondem à entrevista.

A análise efetuada encontra-se estruturada em torno de seis dimensões principais identificadas nas perguntas efetuadas e esclarecidas nas respostas:

1. Dificuldades na aplicação das regras de localização;
2. Regime de autoliquidação e desafios operacionais;
3. Impacto das taxas regionais de IVA;
4. Comunicação e apoio institucional;

5. Erros e equívocos mais frequentes;
6. Medidas de simplificação e harmonização.

A análise efetuada procura ir além da simples descrição das respostas, articulando-as com o quadro teórico e com a legislação aplicável, de modo a construir uma visão crítica e integrada da aplicação do IVA nas Regiões Autónomas.

V.2.2. Caracterização dos entrevistados

Os cinco entrevistados são contabilistas certificados e profissionais que exercem a sua atividade profissional com prática profissional ativa nas Regiões Autónomas, possuindo um perfil técnico sólido e conhecimento aprofundado das realidades regionais, nomeadamente no setor da construção civil.

O Entrevistado A exerce funções nos Açores, acompanhando empresas locais de pequena e média dimensão no setor da construção civil, sobretudo em obras públicas e manutenção urbana.

O Entrevistado B é responsável por uma carteira de clientes na Madeira, com forte ligação a empreitadas privadas.

O Entrevistado C colabora com empresas madeirenses que atuam simultaneamente na região e no continente, acompanhando todo o ciclo contabilístico e fiscal das empreitadas.

O Entrevistado D possui experiência relevante no controlo orçamental de obras, gestão financeira e cumprimento das obrigações fiscais regionais, demonstrando uma abordagem técnica e operacional rigorosa na aplicação das regras de localização, autoliquidação e taxas regionais de IVA.

O Entrevistado E acompanha maioritariamente micro e pequenas empresas do setor da construção civil, evidenciando uma realidade distinta, caracterizada pela ausência de departamentos administrativos internos e pela forte dependência dos gabinetes de contabilidade para a gestão fiscal e administrativa. Este entrevistado revelou uma perceção mais favorável quanto à clareza normativa do CIVA, embora crítica relativamente à comunicação e ao suporte prestado pela Autoridade Tributária em matérias inter-regionais.

Esta amostra, revela, ainda assim, uma diversidade de experiências que permite compreender diferentes perspetivas sobre as práticas fiscais regionais. O facto de todos os entrevistados possuírem experiência profissional direta de operações inter-regionais (obras entre continente e

ilhas) constitui um fator relevante, pois, permite observar de forma crítica a interação entre o CIVA e os decretos legislativos regionais, mas também permite perceber os desafios práticos decorrentes dessa dualidade normativa.

Os entrevistados partilham uma característica comum: todos enfatizam a necessidade de atualização formativa permanente e de um contacto regular com a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e com as Direções Regionais de Finanças. Esta constatação transversal reforça a importância da literacia fiscal e da necessidade de existência de da formação contínua como instrumentos essenciais à correta aplicação do IVA em contextos regionais diferenciados, onde vigoram taxas de IVA distintas.

V.2.3. Dificuldades na aplicação das regras de localização

As regras de localização constituem, segundo todos os entrevistados, uma das áreas de maior incerteza e complexidade na prática contabilística e fiscal relacionadas com o setor da construção civil, e as maiores dificuldades surgem sobretudo quando se trata de determinar qual a região competente para tributar uma operação, particularmente em contratos de construção civil que envolvem prestações de serviços em locais distintos da sede da empresa.

O Entrevistado A sublinhou que *“nem sempre é claro se a operação deve ser tributada na região onde está a sede da empresa ou no local onde a obra é executada”*, referindo que essa dúvida conduz frequentemente a erros de enquadramento e a correções fiscais posteriores, enquanto o entrevistado B acrescentou que *“as interpretações divergentes entre a AT e a DRAF geram insegurança jurídica e, por vezes, atrasos no cumprimento das obrigações fiscais”*.

Esta problemática ilustra uma fragilidade estrutural na aplicação territorial do IVA, uma vez que o imposto assenta em princípios de neutralidade e uniformidade, que se tornam difíceis de assegurar quando coexistem entidades fiscais com competências parcialmente distintas e/ou repartidas. Em termos críticos, constata-se que a descentralização administrativa, embora positiva em termos de autonomia regional, não tem sido acompanhada por um sistema de coordenação eficaz que garanta a consistência das interpretações fiscais.

Também a literatura fiscal tem vindo a alertar para este risco: segundo Correia (2020), a multiplicidade de entendimentos sobre as regras de localização mina a confiança dos operadores económicos e aumenta os custos de conformidade tributária. Esta observação é corroborada pelas experiências dos entrevistados, que apontam a necessidade de clarificação legislativa e harmonização de critérios entre o continente e as Regiões Autónomas.

V.2.4. Regime de autoliquidação e desafios operacionais

O mecanismo da autoliquidação do IVA, previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea j) do CIVA, constitui uma das áreas mais sensíveis no contexto da construção civil. Todos os entrevistados demonstraram conhecer o regime, mas reconheceram que a sua aplicação prática é extremamente exigente, sobretudo em operações que envolvem diferentes regiões e/ou múltiplos intervenientes, e que, face a tal, podem representar riscos acrescidos para as empresas e profissionais do setor quando sejam incorretamente aplicadas as regras, nomeadamente no que concerne a liquidações adicionais de IVA, coimas e penalidades aplicáveis em caso de incumprimento ou de incorreto cumprimento.

O Entrevistado C observou que *“a autoliquidação funciona bem em teoria, mas na prática há múltiplas exceções e dúvidas quanto ao sujeito passivo que deve efetuar a liquidação, especialmente em contratos de subempreitada”* enquanto o entrevistado B referiu que *“as empresas continentais que trabalham na Madeira nem sempre compreendem o enquadramento regional e emitem faturas incorretas, sem mencionar a autoliquidação”*.

O Entrevistado D observou enumera como principais dificuldades que encontra na aplicação das regras de localização do IVA nas regiões autónomas como sendo *“a correta identificação do local de tributação, a aplicação das taxas regionais, a gestão das operações inter-regionais e a interpretação prática das normas fiscais, especialmente no setor da construção civil, onde as operações são frequentemente complexas e distribuídas entre várias regiões”*.

O Entrevistado D apresentou uma abordagem mais operacional e sistematizada do regime, descrevendo de forma clara que, nas situações de autoliquidação entre regiões distintas, o prestador deve emitir a fatura sem IVA, indicando expressamente que a responsabilidade do imposto recai sobre o adquirente, cabendo a este calcular e entregar o IVA à administração fiscal da sua região, aplicando a taxa regional correspondente. Contudo, o mesmo entrevistado reconheceu que este procedimento se torna particularmente complexo em obras mistas entre continente e ilhas, subempreitadas com múltiplos intervenientes, fornecimento de materiais associados à prestação de serviços e contratos públicos com regimes específicos.

Em contraste, o Entrevistado E referiu não sentir dificuldades significativas na aplicação do regime de autoliquidação, justificando essa perceção pelo facto de os seus clientes atuarem maioritariamente no mercado regional. Ainda assim, identificou como erro recorrente a incorreta aplicação da inversão do sujeito passivo por parte de fornecedores, atribuindo essas falhas à falta de formação dos administrativos e, em alguns casos, à insuficiente diligência técnica de outros profissionais da contabilidade. Acrescentou ainda que alterações no enquadramento em IVA das empresas constituem situações particularmente propensas a erro.

Ainda assim, o Entrevistado E identifica um vasto conjunto de dificuldades que se dividem em três grupos distintos de considerações:

1. Quanto aos efeitos das diferentes taxas de IVA aplicáveis nas Regiões Autónomas sobre os serviços de construção civil considera que *“as diferentes taxas de IVA nas Regiões Autónomas influenciam diretamente os preços, margens, competitividade e gestão fiscal das empresas de construção civil. Embora tragam vantagens competitivas para o mercado regional, exigem maior rigor contabilístico e fiscal na aplicação das taxas corretas, no controlo das autoliquidações e na comunicação com as diferentes autoridades tributárias”*;
2. Quanto à clareza e a aplicabilidade do CIVA em operações envolvendo imóveis nas Regiões Autónomas, considera que *“O CIVA fornece o enquadramento legal base, mas a clareza e aplicabilidade prática são limitadas nas operações envolvendo imóveis nas Regiões Autónomas, obrigando os profissionais de contabilidade a uma interpretação técnica rigorosa e a constante articulação com as Autoridades Tributárias Regionais”*;
3. Já sobre o tipo de erros ou equívocos mais frequentemente observa na prática, relacionados com a aplicação do IVA, este entrevistado destaca a existência de:
 - *“Erro na determinação do local da operação”* nomeadamente no que se refere a:
 - *Confusão entre o local da sede da empresa e o local da prestação do serviço ou da obra;*
 - *Aplicação da taxa do continente a serviços realizados nos Açores ou na Madeira (ou vice-versa);*
 - *Falta de compreensão da regra do art.º 6.º do CIVA, que define o local de tributação no caso de serviços relacionados com imóveis.*
 - *“Erros na aplicação das taxas regionais:*
 - *Uso incorreto das taxas regionais (por desconhecimento ou erro de sistema);*
 - *Faturas emitidas com taxas do continente em operações localizadas nas Regiões Autónomas;*
 - *Falta de atualização dos sistemas de faturação para refletir as taxas locais.*

Este entrevistado conclui que, *“Na prática, os erros mais comuns na aplicação do IVA decorrem da complexidade das regras de localização e autoliquidação, agravada pelas diferenças regionais de taxas e autoridades fiscais. Estes equívocos têm impacto direto na dedutibilidade do IVA, na conformidade fiscal e na credibilidade das demonstrações financeiras. Por isso, é essencial uma formação contínua, um controlo interno rigoroso e comunicação constante com as Autoridades Tributárias regionais”*.

Estes testemunhos revelam que, embora o regime tenha sido criado para simplificar a tributação e evitar a evasão fiscal, ele acaba por gerar insegurança operacional, sobretudo em empresas com menor capacidade técnica. A ausência de guias práticos atualizados e a escassa comunicação entre administrações regionais e a AT nacional agravam este cenário.

Do ponto de vista crítico, verifica-se que o regime de autoliquidação se tornou um verdadeiro “ponto de tensão” entre a teoria fiscal e a realidade empresarial.

Por sua vez, a aplicação descentralizada de um imposto nacional, em contextos onde há variação de taxas e regras complementares regionais, transforma o cumprimento fiscal num processo burocrático e suscetível a erro. Tal constatação reforça a importância da criação e implementação de ferramentas digitais integradas e de formação específica dirigida aos profissionais das Regiões Autónomas.

V.2.5. Impacto das taxas regionais de IVA

A existência de taxas regionais diferenciadas — mais baixas nos Açores e ligeiramente inferiores às do Continente e da Madeira — é percebida pelos entrevistados como um instrumento de estímulo económico, mas também como um fator de complexidade acrescida na gestão contabilística, sobretudo em operações que envolvem planeamento financeiro, estratégico, operacional (nomeadamente em operações inter-regionais) e até de meios de apoio mais elementares como seja a adaptação de questões de logística, de adaptação de sistemas de faturação, entre outros.

O Entrevistado B salientou mesmo que *“as empresas madeirenses beneficiam de uma vantagem competitiva local devido à taxa mais reduzida, mas enfrentam dificuldades quando prestam serviços no continente, por terem de adaptar sistemas e preços às taxas nacionais”*. Já o Entrevistado A referiu que *“a diferença de taxas obriga a ajustes frequentes no planeamento orçamental e nos sistemas de faturação, aumentando o risco de erro humano”*.

O Entrevistado D reforçou esta perspetiva, sublinhando que as taxas regionais influenciam diretamente o custo final das obras, exigem constantes reajustes no planeamento financeiro e aumentam a complexidade contabilística, condicionando inclusivamente decisões relativas à escolha de fornecedores, materiais e à origem das compras externas.

Em contrapartida, o Entrevistado E apresentou uma visão menos problemática da aplicação das taxas regionais, afirmando que, desde que a regra de localização da operação esteja corretamente

determinada, a aplicação da taxa de IVA se torna um procedimento relativamente simples e com reduzido risco de erro.

Esta dualidade — vantagem económica versus dificuldade técnica — ilustra bem o paradoxo da autonomia fiscal: embora as Regiões Autónomas possam definir taxas próprias, a falta de harmonização tecnológica e de procedimentos entre as administrações regionais e a AT nacional cria um custo administrativo adicional para os operadores económicos e profissionais do setor.

Numa perspetiva crítica, esta situação poderá colocar em causa a plena realização do princípio da neutralidade fiscal. A mesma operação pode gerar impactos financeiros distintos consoante a região onde ocorre, o que compromete a igualdade e a equidade entre empresas e distorce a concorrência. As entrevistas realizadas demonstram que este efeito é particularmente relevante em empresas que operam simultaneamente no Continente e em pelo menos uma das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Por outro lado, a multiplicidade de taxas, aliada à ausência de ferramentas de cálculo automáticas, dificulta a fiscalização e a comparabilidade das operações.

V.2.6. Comunicação institucional e perceção sobre a Autoridade Tributária

No que respeita à comunicação e apoio institucional, as opiniões dos entrevistados são maioritariamente críticas, mas, consensuais ao afirmarem que a AT e as direções regionais de finanças prestam um apoio competente e útil, mas insuficiente, pouco articulado e marcado por incoerências interpretativas.

O Entrevistado C destacou que *“a DRAF responde rapidamente a questões locais, mas não tem competência para esclarecer operações inter-regionais, o que gera um vazio interpretativo”*.

Este testemunho confirma que o problema não está tanto na qualidade técnica dos serviços, mas na falta de coordenação entre os diferentes níveis da administração tributária. A ausência de orientações conjuntas — documentos que conciliem o entendimento da AT e das direções regionais — perpetua a incerteza e conduz a práticas divergentes.

O Entrevistado D corroborou esta perceção, referindo que o suporte da AT é útil em termos gerais, mas frequentemente insuficiente quando estão em causa operações inter-regionais, dadas a complexidade das regras de IVA, as diferenças de taxas e a necessidade de esclarecimentos específicos para o setor da construção civil.

O Entrevistado D reforçou ainda a perspetiva, sublinhando que as taxas regionais influenciam diretamente o custo final das obras, exigem constantes reajustes no planeamento financeiro e

aumentam a complexidade contabilística, condicionando inclusivamente decisões relativas à escolha de fornecedores, materiais e à origem das compras externas.

Em contrapartida, o Entrevistado E apresentou uma visão menos problemática da aplicação das taxas regionais, afirmando que, desde que a regra de localização da operação esteja corretamente determinada, a aplicação da taxa de IVA se torna um procedimento relativamente simples e com reduzido risco de erro.

Contudo, e de forma particularmente crítica, o Entrevistado E descreveu a comunicação institucional como “muito má”, salientando que, em diversas situações colocadas através do e-balcão, a resposta remete para os serviços locais por se tratarem de matérias das Regiões Autónomas. Acrescentou ainda que, em contactos presenciais com diferentes repartições de finanças, obteve respostas divergentes para a mesma questão, o que acentua a insegurança jurídica e dificulta a tomada de decisões pelos profissionais.

Estes testemunhos confirmam que o problema não reside tanto na qualidade técnica individual dos serviços, mas na falta de coordenação e uniformização interpretativa entre os diferentes níveis da administração tributária. A ausência de orientações conjuntas — documentos que conciliem o entendimento da AT e das direções regionais — perpetua a incerteza e conduz a práticas divergentes.

De forma crítica, pode afirmar-se que o atual modelo de governança fiscal é fragmentado e reativo, respondendo caso a caso em vez de propor soluções estruturais. A criação de canais formais de comunicação entre as administrações regionais e a AT central poderia garantir maior previsibilidade e uniformidade na aplicação do CIVA.

V.2.7. Síntese interpretativa

A leitura transversal das entrevistas permite concluir que a aplicação prática do IVA nas Regiões Autónomas, especialmente no setor da construção civil, enfrenta desafios persistentes que decorrem da dualidade entre o enquadramento legal nacional e as adaptações regionais, embora a intensidade desses desafios varie consoante o contexto operacional e perfil das empresas acompanhadas.

Os profissionais demonstram competência técnica, mas também uma clara sensação de insegurança perante interpretações divergentes e procedimentos administrativos descoordenados. Alguns entrevistados consideram que o enquadramento normativo do CIVA é globalmente claro, sobretudo após a emissão de diversos Ofícios Circulados, mas reconhecem que a aplicação prática

se torna complexa em situações específicas, como operações inter-regionais, obras mistas ou alterações no enquadramento em IVA das empresas.

A análise empírica revela que a complexidade fiscal não se deve apenas à legislação, mas também à fragmentação institucional e à insuficiência de apoio técnico e formativo.

Face à análise efetuada e aos testemunhos recolhidos, pode-se sintetizar as principais conclusões em três eixos críticos:

1. “Desalinhamento interpretativo”: a coexistência de administrações fiscais regionais e nacionais, sem harmonização procedimental, provoca leituras distintas das mesmas normas legais.
2. “Burocratização operacional”: a autoliquidação e as taxas regionais, embora concebidas com objetivos de simplificação e estímulo económico, têm o efeito inverso — tornam o sistema mais opaco e propenso a erro.
3. Défice de integração institucional: a ausência de diretrizes conjuntas e de plataformas digitais unificadas impede a eficiência e compromete a segurança jurídica.

A análise crítica permite, assim, concluir que o incremento da eficácia na aplicação das regras do regime de IVA da construção civil nas Regiões Autónomas depende não só da reconfiguração e clarificação da norma jurídica existente, mas também, da sua implementação coordenada e uniforme.

O estudo empírico aqui evidenciado confirma as preocupações expressas por autores como Correia (2020) e Gonçalves (2021), que defendem que a falta de coerência interpretativa é uma das principais causas de litigância fiscal em contextos regionais.

De forma transversal, as entrevistas demonstram que o verdadeiro desafio reside em compatibilizar autonomia fiscal e coesão nacional, garantindo que a descentralização não se traduza em desigualdade tributária. A criação de um quadro interpretativo conjunto entre a AT e as administrações regionais é visto como um passo decisivo para assegurar a eficácia e a justiça do sistema.

V.3. Propostas de melhoria e elaboração de um guia prático de apoio à aplicação das regras do IVA ao setor da construção civil nas operações efetuadas com as Regiões Autónomas

V.3.1. Enquadramento das propostas

A análise empírica realizada no presente estudo evidenciou um conjunto de fragilidades práticas e interpretativas na aplicação das regras do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) às operações de construção civil envolvendo as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

As entrevistas realizadas junto de contabilistas certificados demonstraram que, apesar da existência de um quadro legal formalmente coerente, subsistem dificuldades operacionais, incertezas interpretativas e discrepâncias entre a prática fiscal continental e regional.

Este contexto justifica a necessidade de desenvolver uma proposta aplicada, de natureza técnica e orientadora, que auxilie os profissionais da contabilidade, as empresas e as próprias administrações tributárias regionais na correta aplicação das regras de localização, liquidação e autoliquidação do IVA. Tal proposta visa, sobretudo, contribuir para a uniformização de procedimentos e a simplificação da comunicação fiscal entre regiões, reforçando a neutralidade do imposto e a segurança jurídica das operações económicas e fiscais realizadas.

A proposta aqui apresentada baseia-se em três pilares fundamentais:

1. Os resultados empíricos obtidos através das entrevistas;
2. A reflexão crítica decorrente da literatura especializada sobre o IVA em contextos autonómicos (Gonçalves, 2021; Correia, 2020); e,
3. A necessidade de harmonizar o entendimento prático do CIVA e dos diplomas regionais adaptativos (nomeadamente o Decreto Legislativo Regional n.º 18/2022/M e o Decreto Legislativo Regional n.º 2/2020/A).

A sua estrutura tem um duplo propósito:

1. Primeiro, propor medidas concretas de melhoria no plano técnico e institucional;
2. Segundo, servir como guia prático para aplicação uniforme do IVA na construção civil entre o Continente e as Regiões Autónomas, respeitando simultaneamente a autonomia fiscal regional e os princípios fundamentais do imposto, designadamente a neutralidade e a proporcionalidade.

V.3.2. Fundamentação e pertinência das propostas apresentadas

A revisão da literatura e a análise das entrevistas permitiram identificar diversas áreas críticas, nomeadamente as que seguidamente se sintetizam:

- A primeira relaciona-se com a complexidade da determinação da localização das operações, especialmente nas prestações de serviços de construção civil que envolvem deslocação de trabalhadores e materiais entre diferentes territórios. Embora alguns entrevistados considerem a legislação clara, outros referem dificuldades recorrentes na articulação entre o artigo 6.º do CIVA e os regimes regionais. A aplicação das regras do artigo 6.º do CIVA, conjugadas com as normas regionais, gera frequentemente confusão quanto ao local da tributação, ao sujeito passivo do imposto e à taxa aplicável.
- O segundo constrangimento observado foi a dificuldade de aplicação do mecanismo de autoliquidação previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea j) do CIVA, particularmente em situações em que o prestador e o adquirente estão estabelecidos em regiões distintas. As entrevistas revelam que, apesar do conhecimento técnico do regime, são frequentes erros na emissão de faturas por parte de fornecedores, nomeadamente na omissão da menção à inversão do sujeito passivo, o que obriga os contabilistas a proceder a correções posteriores.
- Verificou-se, quanto a estes aspetos, que, muitos profissionais, ainda enfrentam incerteza sobre a correta aplicação das regras de sujeição do IVA, a emissão de faturas, a indicação do motivo de isenção e a contabilização do imposto no território competente, entre outras.
- A terceira dimensão crítica é a disparidade procedimental existente entre a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) nacional e as Direções Regionais dos Assuntos Fiscais (DRAF e DRA). Os entrevistados referiram dificuldades significativas na obtenção de respostas consistentes, quer através do e-balcão, quer nos serviços de finanças locais, sendo comum a existência de entendimentos contraditórios para situações idênticas. Sobre este facto, a grande maioria dos entrevistados referiram que a falta de harmonização na emissão de orientações, bem como a ausência de canais de comunicação integrados, origina interpretações divergentes e aumenta o risco de erros de enquadramento fiscal.
- Por fim, observou-se que as taxas diferenciadas de IVA regionais introduzem desafios adicionais de gestão contabilística e tecnológica, exigindo adaptações constantes nos sistemas de faturação e nos relatórios fiscais, o que representa acréscimos significativos associados aos custos de cumprimento fiscal e de outras obrigações gerais legalmente previstas. Alguns entrevistados referiram que, quando a regra de localização está

claramente definida, a aplicação da taxa não constitui um problema relevante. Contudo, em operações inter-regionais, esta diferenciação potencia erros e aumenta a carga administrativa.

Estas fragilidades justificam uma proposta de melhoria estruturada, orientada tanto para a prática contabilística como para o reforço da clareza institucional e legislativa, garantindo a eficiência do sistema sem comprometer a autonomia regional e o correto e adequado cumprimento fiscal por parte dos sujeitos passivos de imposto.

V.3.3. Proposta de medidas e guia prático

Na sequência da análise efetuada e dos contributos recolhidos ao longo da presente tese de dissertação propõe-se a adoção de medidas de correção e/ou mitigação dos constrangimentos detetados, medidas essas que se consubstanciam em:

1. Criação de um Guia Fiscal Inter-Regional sobre IVA na Construção Civil

Propõe-se a elaboração de um guia técnico conjunto entre a Autoridade Tributária e as Direções Regionais dos Assuntos Fiscais dos Açores e da Madeira, destinado a clarificar as regras aplicáveis às operações de construção civil.

Este documento deveria incluir exemplos práticos de localização de operações, procedimentos de autoliquidação e aplicação das taxas regionais, em formato didático e uniformizado, contemplando situações frequentemente referidas pelos entrevistados, como obras mistas entre regiões, subempreitadas e fornecimento de materiais com regimes distintos.

Esta medida responde diretamente às dificuldades referidas pelos entrevistados, que apontaram a inexistência de orientações operacionais claras e acessíveis, bem como a excessiva dispersão de ofícios circulados, que nem sempre são facilmente interpretáveis pelos profissionais. A criação de um guia inter-regional permitiria reduzir erros de enquadramento e promover uma interpretação harmonizada do CIVA, reforçando a segurança jurídica das empresas e dos profissionais que operam no setor da construção civil e em operações efetuadas com as regiões autónomas.

2. Desenvolvimento de uma plataforma digital de apoio às operações inter-regionais

A este propósito sugere-se a criação de uma plataforma digital integrada, gerida em colaboração entre as administrações fiscais regionais e a AT, que permita a caracterização automática das operações de construção civil inter-regionais, identificando a região de origem e destino, o sujeito passivo responsável e o regime de IVA aplicável, respondendo à necessidade, identificada nas entrevistas, de reduzir o risco de erro humano associado à gestão manual das taxas regionais e da autoliquidação.

A tecnologia desempenharia aqui um papel essencial na simplificação processual e na eliminação de ambiguidades interpretativas. Tal ferramenta permitiria também complementar os pedidos de análise interpretativa, servindo de base à adoção de futuras medidas de políticas fiscais e de planeamento legislativo adequado e de forma atempada, particularmente relevantes num setor caracterizado por forte mobilidade inter-regional.

3. Uniformização e simplificação dos procedimentos de autoliquidação

Com base nos testemunhos recolhidos, propõe-se a criação de um modelo normalizado de fatura e declaração de autoliquidação para operações entre o Continente e as Regiões Autónomas. Este modelo deveria conter instruções uniformes sobre menções obrigatórias, taxa aplicável e campo específico para indicação do local de localização da operação, mitigando os erros frequentemente detetados nas faturas emitidas por fornecedores, nomeadamente a omissão ou incorreta aplicação da inversão do sujeito passivo.

Esta uniformização simplificaria o trabalho dos contabilistas, diminuiria o risco de erros e facilitaria o controlo por parte das entidades fiscais, sem necessidade de alterar permanentemente o quadro legal vigente. Além disso, aumentaria a coerência das práticas fiscais, sobretudo nas operações de construção civil que envolvem múltiplos intervenientes e contratos de empreitada e/ou subempreitada, contextos identificados como particularmente complexos pelos entrevistados.

4. Formação contínua e acreditada em IVA inter-regional aplicável ao setor da construção civil e operações afins

Neste âmbito recomenda-se o reforço da formação profissional contínua para contabilistas certificados, centrada especificamente nas particularidades fiscais das Regiões Autónomas. Esta formação de proximidade deveria ser promovida em parceria pela Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC), a AT e DRAF/DRA, e deveria adotada uma estrutura

modular, com certificação oficial e baseada numa forte componente prática assente em casos reais, refletindo situações concretas vivenciadas pelos profissionais no exercício da sua atividade.

A carência formativa foi reiteradamente mencionada nas entrevistas como uma das causas da insegurança na aplicação das normas, sobretudo quando os empresários não dispõem de departamentos administrativos internos e transferem essa responsabilidade para os gabinetes de contabilidade. Assim, a aposta na qualificação técnica é uma condição essencial para assegurar a aplicação correta do IVA e para consolidar a confiança no sistema fiscal português em contexto regional.

5. Criação de um canal de comunicação fiscal inter-regional

Finalmente, recomenda-se a criação de um canal direto de comunicação e apoio técnico entre as administrações fiscais regionais e os profissionais, que funcione como ponto de contacto para dúvidas específicas sobre operações inter-regionais.

A concretização desta medida poderia assumir a forma de uma linha de apoio e comunicação eletrónica, com respostas centralizadas e validadas por ambas as administrações (nacional e regional), evitando situações relatadas pelos entrevistados em que a mesma questão obtém respostas divergentes consoante o serviço de finanças contactado.

Este canal permitiria reduzir o tempo de resposta a questões técnicas, aumentar a previsibilidade fiscal e assegurar uma interpretação coerente das normas. Tal medida encontra paralelo em práticas internacionais de coordenação fiscal em estados descentralizados, sendo uma solução viável e de baixo custo administrativo.

V.3.4. Síntese e contributos esperados das medidas e propostas aqui apresentadas:

As propostas apresentadas neste capítulo assentam na premissa de que a eficácia do sistema de IVA nas Regiões Autónomas depende não apenas da quantidade e da qualidade das normas legais, mas também da clareza e aplicabilidade prática dessas normas.

A análise empírica evidenciada ao longo do presente estudo revelou que as empresas e os profissionais do setor da construção que intervêm em operações realizadas com as regiões autónomas, enfrentam um duplo desafio: compreender as complexas regras de localização e de

autoliquidação; e, conciliar as divergências interpretativas entre administrações regionais e nacional, num contexto de elevada exigência técnica e responsabilidade empresarial e profissional.

As medidas propostas procuram, assim, responder a estas necessidades através da criação de instrumentos de apoio (guia técnico, plataforma digital, modelo de autoliquidação), do reforço da capacitação profissional (formação contínua) e do fortalecimento institucional (canal de comunicação inter-regional).

Mais do que uma simples lista de soluções, trata-se de uma proposta orientada para a modernização administrativa e harmonização fiscal, que respeita a autonomia das Regiões Autónomas, mas assegura também, a unidade do sistema fiscal português e garantem o correto cumprimento fiscal.

A implementação destas medidas contribuiria decisivamente para reduzir litígios fiscais, para aumentar a eficiência da gestão tributária e para reforçar a transparência na relação entre o Estado e os contribuintes.

Em termos académicos, este contributo demonstra a relevância da contabilidade aplicada como instrumento de mediação entre a norma e a prática, e reafirma o papel do profissional de contabilidade como agente de conformidade e racionalização fiscal, especialmente em contextos regionais marcados por assimetrias normativas e operacionais.

Em síntese, e tendo em conta toda a análise efetuada, apresenta-se de seguida uma tabela de síntese global das medidas propostas:

Tabela 6 - Síntese das medidas propostas

Área de Intervenção	Proposta de Melhoria	Objetivo Principal
Localização das operações	Revisão interpretativa, criação de manuais práticos regionais e exemplos de situações complexas (obras mistas, subempreitadas, fornecimento de materiais com regimes distintos)	Clarificar regras, reduzir erros de aplicação e uniformizar interpretações entre regiões
Autoliquidação	Plataforma digital de apoio à emissão e comunicação de faturas, incluindo modelos normalizados e instruções detalhadas sobre taxas e localização	Facilitar o cumprimento fiscal, reduzir incongruências e minimizar erros operacionais
Formação profissional	Programas de atualização contínua, modulados e com componente prática baseada em casos reais, focados nas particularidades das Regiões Autónomas	Reforçar competências técnicas, uniformizar práticas e aumentar a confiança na aplicação do IVA inter-regional
Coordenação institucional	Orientações conjuntas AT–DRAF/DRA e criação de canal direto de comunicação inter-regional para questões complexas	Garantir coerência nacional, segurança jurídica e previsibilidade fiscal
Políticas fiscais regionais	Estudo de harmonização de taxas regionais e integração em ferramentas digitais de cálculo	Promover equidade, estabilidade, neutralidade fiscal e simplificação contabilística

Fonte: Elaboração própria.

VI. CONCLUSÕES

Depois de um longo trabalho de pesquisa e investigação, é agora possível apresentar, de forma muito resumida, algumas das grandes conclusões obtidas:

VI.1. Considerações Finais

O presente estudo teve como principal objetivo analisar as dificuldades sentidas pelas empresas e profissionais (nomeadamente os contabilistas certificados) na aplicação das regras do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) às prestações de serviços de construção civil que envolvem as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Partindo de uma abordagem qualitativa de natureza exploratória, foi possível compreender, através da recolha de testemunhos de profissionais com experiência direta neste contexto, os desafios práticos e interpretativos que decorrem da coexistência entre o regime nacional do IVA e sua conjugação e articulação com as especificidades regionais resultantes da autonomia fiscal das ilhas.

A revisão da literatura e de normas evidenciou que o sistema do IVA português, embora inspirado nos princípios harmonizados da União Europeia, possui características próprias de complexidade, agravadas quando em causa estão operações com diferentes enquadramentos territoriais.

As entrevistas realizadas confirmaram esta perceção, revelando que, na prática, as empresas e os profissionais enfrentam obstáculos significativos relacionados com a aplicação correta das regras de localização das operações, a definição do sujeito passivo responsável pela autoliquidação e a determinação das taxas aplicáveis em função da região onde a operação se localiza.

De um modo global, o estudo permitiu constatar que as regras do CIVA, apesar de bem estruturadas no plano legal, nem sempre oferecem a clareza e simplicidade necessárias à sua aplicação no quotidiano das empresas de construção civil que operam nas Regiões Autónomas.

VI.2. Principais Conclusões do Estudo

Da análise empírica realizada, emergem as seguintes conclusões principais:

1. Complexidade das regras de localização

Os entrevistados evidenciam dificuldades significativas na determinação do local da operação,

sobretudo quando as prestações de serviços envolvem imóveis localizados nas Regiões Autónomas mas são executadas por empresas sediadas num local do território nacional diverso daquele em que se encontra situado o imóvel (ou seja, no Continente ou na outra região autónoma) (ou vice-versa). Esta incerteza gera potenciais riscos de erro na tributação, com potenciais consequências fiscais e financeiras.

2. Diferenças regionais e articulação normativa insuficiente

A autonomia tributária das Regiões Autónomas, ainda que legítima e constitucionalmente consagrada, origina interpretações divergentes entre as administrações fiscais regionais e nacional. Essa falta de uniformidade compromete a segurança jurídica e dificulta a aplicação homogénea das regras do IVA e pode ser potenciadora do incorreto cumprimento fiscal.

3. Autoliquidação e operacionalização prática

O regime de autoliquidação, particularmente relevante nas operações inter-regionais, constitui um dos pontos de maior incerteza para os profissionais. Persistem dúvidas quanto à correta emissão de faturas, à indicação das menções obrigatórias, ao momento exato da liquidação do imposto, e à determinação da taxa de IVA a aplicar à operação.

4. Impacto económico das diferentes taxas regionais

As taxas mais reduzidas aplicáveis nas Regiões Autónomas influenciam diretamente os custos de execução das obras e a competitividade das empresas locais, exigindo ajustamentos nos orçamentos, sistemas contabilísticos e planeamento fiscal das entidades envolvidas.

5. Défice de orientação administrativa e formativa

A escassez de orientações práticas e de formação contínua adaptada às realidades regionais foi apontada pelos entrevistados como sendo uma das principais causas de erro e insegurança na aplicação das normas legais e fiscais sobre o tema em estudo na presente dissertação. A ausência de documentação interpretativa específica unificada reforça a necessidade de uma atuação mais coordenada entre a Autoridade Tributária e as Direções Regionais.

Estas conclusões confirmam a pertinência do tema e a relevância prática da investigação, demonstrando que a aplicação das regras do IVA na construção civil em contexto regional-

autonómico continua a ser um domínio sensível, onde a teoria jurídico-fiscal e a prática contabilística frequentemente se distanciam.

VI.3. Contributos do Estudo

O presente trabalho contribui, em primeiro lugar, para o aprofundamento do conhecimento científico sobre a fiscalidade portuguesa no contexto das Regiões Autónomas, abordando um domínio ainda pouco explorado pela investigação académica.

Em segundo lugar, oferece um contributo prático e aplicável através da proposta de um guia de melhoria e simplificação, que visa reforçar a uniformização interpretativa e a eficiência operacional do sistema do IVA. De igual modo, o estudo reforça a importância do papel do contabilista certificado e demais profissionais da área como agentes centrais na aplicação e cumprimento das normas fiscais, evidenciando a necessidade de reforçar o apoio técnico e formativo a estes profissionais, de modo a assegurar o cumprimento rigoroso das obrigações tributárias.

VI.4. Limitações da Investigação

Como qualquer investigação de natureza qualitativa, este estudo apresenta virtudes, mas, apresenta também, algumas limitações.

O número de entrevistas realizadas foi limitado, o que impede a generalização dos resultados a todo o universo de empresas e profissionais de contabilidade (e outros que exercem a atividade profissional no setor) das Regiões Autónomas.

Além disso, a recolha de dados baseou-se em respostas obtidas por via e-mail, o que pode ter limitado a espontaneidade e a profundidade de algumas respostas. Não obstante, a riqueza dos testemunhos recolhidos e a convergência dos temas emergentes permitem sustentar a validade interpretativa das conclusões alcançadas.

Outra limitação com a qual nos confrontámos reside na ausência de dados quantitativos que permitissem medir o impacto económico das dificuldades identificadas. Futuras investigações poderão recorrer a metodologias mistas (quantitativa e qualitativa) para avaliar de forma mais objetiva os efeitos fiscais e financeiros decorrentes das divergências interpretativas e das diferenças regionais nas taxas de IVA.

VI.5. Sugestões para Investigações Futuras

Para além da consolidação das conclusões presentes, sugerem-se várias linhas de continuidade para investigações futuras:

- A realização de estudos comparativos entre o regime português e o de outros países europeus com regiões autónomas (como Espanha, Itália ou Grécia), de modo a identificar boas práticas aplicáveis ao contexto nacional;
- O desenvolvimento de modelos quantitativos que avaliem o impacto das diferenças regionais nas receitas fiscais e na competitividade empresarial;
- A análise das implicações fiscais específicas do alojamento local, do turismo, e do arrendamento urbano, nas Regiões Autónomas, áreas com elevado dinamismo económico e relevância para o setor da construção civil;
- A investigação sobre o papel das tecnologias digitais na simplificação do cumprimento fiscal, nomeadamente no contexto das plataformas eletrónicas de faturação e autoliquidação do IVA.

VI.6. Notas finais

Em síntese, podemos afirmar claramente que, o presente trabalho permitiu evidenciar que a aplicação das regras do IVA nas prestações de serviços de construção civil que envolvem as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira constitui um campo de elevada complexidade técnica, exigindo dos contabilistas (e demais profissionais da área) uma interpretação cuidadosa e uma constante atualização de conhecimentos.

As dificuldades identificadas não decorrem apenas da legislação, mas também da falta de mecanismos eficazes de comunicação e uniformização administrativa por parte das administrações tributárias (nacional e regionais) a quem compete a gestão e administração do imposto.

As propostas de melhoria apresentadas representam, assim, uma tentativa de transformar o diagnóstico empírico em instrumentos de apoio concretos, capazes de promover uma aplicação mais justa, transparente e coerente das normas fiscais no território português. Espera-se que este contributo sirva de base para futuras iniciativas de harmonização normativa e reforço da cooperação entre as entidades fiscais nacionais e regionais, consolidando um sistema tributário mais claro, eficiente e equitativo, o que, estaria em linha com o princípio constitucionalmente consagrado da IGUALDADE.

VII. APÊNDICES

Neste capítulo apresenta-se o guia da entrevista realizada aos entrevistados no âmbito do presente estudo:

Apêndice

Guião de Entrevista Semiestruturada (Regiões Autónomas)

Introdução ao participante

Caro(a) participante,

O objetivo desta entrevista é compreender a aplicação prática do IVA nas prestações de serviços de construção civil, em particular nas operações envolvendo as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A sua colaboração é voluntária, e as respostas serão tratadas de forma confidencial e anónima.

Modelo de E-mail para envio da entrevista

Assunto: Convite para participação em estudo sobre IVA na construção civil nas Regiões Autónomas

Exmo(a). Sr(a). Dr(a),

Convidamo-lo(a) a participar num estudo académico sobre a aplicação do IVA nas prestações de serviços de construção civil, com enfoque nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. A sua experiência profissional como contabilista certificado(a) é de grande valor para esta investigação.

A participação consiste no preenchimento de uma entrevista semiestruturada, com cerca de 8 a 10 perguntas, que poderá responder diretamente neste e-mail. Garantimos que todas as respostas serão tratadas de forma anónima e confidencial.

Agradecemos desde já a sua colaboração.

Com os melhores cumprimentos,

[Investigador(a)]

Perguntas da Entrevista

1. Pode descrever a sua experiência profissional na área da contabilidade aplicada à construção civil nas Regiões Autónomas?

2. Quais são as principais dificuldades que encontra na aplicação das regras de localização do IVA nestas regiões?
3. Como lida com as operações de autoliquidação do IVA quando o prestador e o adquirente se encontram em regiões diferentes?
4. Na sua experiência, quais são os efeitos das diferentes taxas de IVA aplicáveis nas Regiões Autónomas sobre os serviços de construção civil?
5. Como avalia a clareza e a aplicabilidade do CIVA em operações envolvendo imóveis nas Regiões Autónomas?
6. Que tipo de erros ou equívocos mais frequentemente observa na prática, relacionados com a aplicação do IVA?
7. Que medidas considera que poderiam simplificar ou melhorar a aplicação prática do IVA nestas regiões?
8. Como avalia a comunicação e o suporte da Autoridade Tributária para questões relacionadas com operações inter-regionais?
9. Existem situações específicas na construção civil em que considera que o regime de autoliquidação é especialmente complexo ou difícil de aplicar?
10. Gostaria de acrescentar algum comentário ou experiência relevante que não tenha sido abordada nas perguntas anteriores?

VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AICCOPN. (2025). *Balanço de 2024 – Perspetivas para 2025*. Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas. <https://ruis.aiccopn.pt/balanco-de-2024-perspetivas-para-2025/>

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2007). *Ofício-Circulado n.º 30101 – Regime de inversão do sujeito passivo na construção civil*. Lisboa: Direção de Serviços do IVA. <https://info.portaldasfinancas.gov.pt>

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2009). *Ofício-Circulado n.º 30115 – Localização das operações relacionadas com bens imóveis*. Lisboa: Direção de Serviços do IVA.

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2012). *Ofício-Circulado n.º 30133 – Serviços de transporte entre Continente e Regiões Autónomas*. Lisboa: Direção de Serviços do IVA.

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2015). *Ofício-Circulado n.º 30108 – Facto gerador e exigibilidade nas empreitadas*. Lisboa: Direção de Serviços do IVA.

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2021). *Informação Vinculativa – Processo n.º 20470: Regime de autoliquidação em empreitadas*. Lisboa: Direção de Serviços do IVA. https://www.audico.pt/wp-content/uploads/2021/04/Vinculativa_20470.pdf

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2023). *Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado – Anotado e atualizado*. Lisboa: Ministério das Finanças. <https://info.portaldasfinancas.gov.pt>

Autoridade Tributária e Aduaneira. (2023). *Relatório Anual de Atividades da AT*. Lisboa: Ministério das Finanças.

CEDEFOP. (2024). *Construction*. Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional. <https://www.cedefop.europa.eu/en/data-sectors/construction-0>

Comissão Europeia. (2006). *Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 347.

Comissão Europeia. (2020). *VAT Directive (Council Directive 2006/112/EC)*. Bruxelas: Publications Office of the European Union.

Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA). (2024). *Diário da República Eletrónico*. República Portuguesa.

Correia, I. M. (2018). *O IVA nas Operações Transfronteiriças*. Coimbra: Almedina.

Correia, I. M. (2020). *O IVA nas Operações Transfronteiriças* (2.^a ed.). Coimbra: Almedina.

Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro. *Diário da República*, I Série.

Decreto-Lei n.º 21/2007, de 29 de janeiro. *Diário da República*, I Série.

Decreto-Lei n.º 186/2009, de 10 de agosto. *Diário da República*, I Série. (Altera regras de localização e outras do CIVA).

Decreto-Lei n.º 198/2012, de 24 de agosto. *Regime de faturação e comunicação de faturas à Autoridade Tributária*. *Diário da República*, I Série.

Decreto-Lei n.º 347/85, de 30 de julho. *Aplicação do IVA nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira*. *Diário da República*, I Série.

Decreto Legislativo Regional n.º 2/99/A, de 20 de janeiro. *Região Autónoma dos Açores*.

Decreto Legislativo Regional n.º 18/2019/M, de 30 de dezembro. *Região Autónoma da Madeira*.

Decreto Legislativo Regional n.º 18/2022/M, de 29 de dezembro. *Adapta o regime do IVA à Região Autónoma da Madeira*. *Diário da República – Região Autónoma da Madeira*.

Diário da República. (1984). *Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro – Aprova o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA)*.

Eurostat. (2021, 6 de julho). *Glossary: Construction. Statistics Explained*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/>

Eurostat. (2024). *Tax revenue statistics*. <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/>

European Commission / Publications Office of the European Union. (2019, dezembro). *Construction industry*. EU Publications. ISBN 978-92-9202-754-4.

Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP). (2024). *Escassez de mão-de-obra em Portugal | 2024*.

https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/ANT_Escassez_%2Bde_mao-de-obra_2024.pdf/de093e2e-de49-4ab6-8433-1611eca4a5a2

Gonçalves, P. L. (2019). O IVA e as Regiões Autónomas. *Revista Fisco*, (140), 45–63.

Instituto Nacional de Estatística (INE). (2024). *Relatório do Setor da Construção em Portugal 2024*. https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Relatorio_Construcao_2024.pdf

Lima, J. M. (2019). *Autonomia fiscal e neutralidade do IVA: desafios nas regiões autónomas*. *Fiscalidade e Contabilidade*, (58), 77–92.

Ministério das Finanças / Autoridade Tributária e Aduaneira. (2022). *Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA) – Versão consolidada*. Lisboa: Ministério das Finanças.

Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC). (2022). *IVA na Construção Civil: Enquadramento e Regime de Autoliquidação*. Lisboa: OCC.

Ordem dos Contabilistas Certificados (OCC). (2022). *IVA – Regimes especiais e autoliquidação na construção civil: Enquadramento prático e jurisprudencial*. Lisboa: OCC.

Sousa, R. (2020). *Manual de IVA – Construção Civil, Imobiliário e Serviços*. Coimbra: Almedina.

Tribunal Arbitral Administrativo de Disputas (CAAD). (2023). *Processo n.º 596/2023-T – Aplicação do art. 6.º e do regime de autoliquidação em serviços sobre imóveis*.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (1985). *Acórdão de 14 de fevereiro, Processo C-268/83 (Rompelman)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2005). *Acórdão Heger Rudi GmbH (C-166/05)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2008). *Acórdão Don Bosco Onroerend Goed BV (C-461/08)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2009). *Acórdão de 29 de outubro de 2009, NCC Construction Danmark A/S (C-174/08)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2011). *Acórdão Leichenich (C-532/11)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2012). *Acórdão BLV Wohn- und Gewerbebau GmbH (C-395/11)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2012). *Acórdão Mahagében és Dávid (C-80/11)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2013). *Acórdão A Oy (C-532/11)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2013). *Acórdão Italmoda (C-131/13)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2014). *Acórdão GST – Sarviz GmbH (C-111/14)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2016). *Acórdão Barlis 06 (C-516/14)*. Luxemburgo: TJUE.

Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). (2016). *Acórdão Senatex GmbH (C-518/14)*. Luxemburgo: TJUE.

União Europeia. (2011). *Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 do Conselho, de 15 de março de 2011, que estabelece medidas de execução da Diretiva 2006/112/CE. Jornal Oficial da União Europeia, L 77/1.*