



Tax & Business Lawyers



Nº45/23

NEWSLETTER

A NOVA CONTRIBUIÇÃO
EXTRAORDINÁRIA
SOBRE O ALOJAMENTO LOCAL

This Information is intended for general distribution to clients and colleagues and the information contained herein is provided as a general and abstract overview. It should not be used as a basis on which to make decisions and professional legal advice should be sought for specific cases. The contents of this Information may not be reproduced, in whole or in part, without the express consent of the author. If you should require further information on this topic, please contact contact@rfflawyers.com.

*

This Information is sent in compliance with articles 22 and 23 of Decree-Law no. 7/2004, of 7 January, regarding unsolicited e-mails. If you wish to be removed from our mailing list and avoid similar future communications, please send an email with "Remove" to the email address newsletter@rffadvogados.com.

Legal 500 – Band 1 Tax “Portuguese Law Firm”/ Band 1 Tax “RFF Leading Individual” and highlighted in “Hall of Fame” from 2013 to 2022
Chambers & Partners – Band 1 Tax “RFF Ranked Lawyer” from 2013 to 2023
International Tax Review (ITR global awards)– Tax Controversy Leaders” from 2014 to 2022 / “Indirect Tax Leaders”, 2015 – 2022 / “Women in Tax Leaders Guide”, 2015 - 2022
Best Lawyers – “Recommended Lawyers”, from 2015 to 2022
Who’s Who Legal – “Corporate Tax: Advisory and Controversy” from 2017 to 2023
Legal Week – RFF was the only Portuguese in the “250 Private Client Global Elite Lawyers” 2018
STEP Private Clients Awards - RFF “Advocate of the Year”& People’s Choice – Trusted Advisor of the Year”. (shortlisted) from 2019 to 2022
IBFD Tax Correspondent Angola, Mozambique and East-Timor, from 2013

SUMÁRIO

Uma das medidas do Programa Mais Habitação, cujo Projeto Lei se encontra ainda na Assembleia da República para discussão, passa pela criação de uma nova contribuição, a contribuição extraordinária que incidirá sobre os imóveis em alojamento local.



www.rfflawyers.com
Avenida da Liberdade, 136, 4.º (Reception)
1250-146 Lisbon – Portugal
T: +351 215 915 220 • F: +351 215 915 244
contact@rfflawyers.com

INTRODUÇÃO

Após aprovação, em Conselho de Ministros, no passado dia 14 de abril, a Proposta de Lei n.º 71/XV/1.^a - que inclui o pacote de medidas referente ao Programa Mais Habitação - seguiu para a Assembleia da República, onde decorrerá a sua discussão, em sede parlamentar, que tem como principal objetivo confesso, o aumento da oferta de habitação em Portugal.

Em conformidade com a exposição de motivos na Proposta de Lei, as medidas a implementar constituem uma resposta a vários desafios conjunturais e a estratégia em curso para concretizar, no terreno, a reforma que o Programa Nacional de Habitação (PNH) consagra, sendo que a aprovação deste novo conjunto de medidas de resposta mais imediata destina-se a complementar outras respostas conjunturais já inscritas no Programa Nacional de Habitação (PNH) para mitigar os impactos económicos referidos, com efeito direto no acesso à habitação.

Assim, o Governo, tendo colocado em consulta pública a Proposta de Lei n.º 64/XXII/2023, com o Programa Mais Habitação, criou agora um tributo especialmente desenhado para a atividade de exploração de estabelecimentos de

Alojamento Local: a nova Contribuição Extraordinária sobre o Alojamento Local.

AS CONTRIBUIÇÕES EXTRAORDINÁRIAS

As contribuições financeiras sectoriais a favor de entidades públicas têm vindo a ganhar cada vez mais relevância ao longo dos últimos anos, constituindo uma terceira via aos impostos e taxas mais “tradicionais”, para o Estado e outras entidades públicas conseguirem arrecadar receitas adicionais.

Na medida em que se situam como figuras “híbridas”, como que entre os impostos e as taxas, provocam, normalmente, um efeito de anestesia fiscal, pois o seu impacto é diluído e circunscrito a determinado grupo ou conjunto de sujeitos homogéneo.

De acordo com o entendimento do Tribunal Constitucional, são contribuições financeiras os tributos que visam a compensação de prestações que apenas presumivelmente são provocadas ou aproveitadas pelo sujeito passivo, correspondente a uma relação de bilateralidade genérica, visando assim, a repartição, por um conjunto homogéneo e previamente definido de entidades, do serviço prestado pelas entidades sujeitas a esta contribuição.

Este tipo de tributo, como mencionado, tem vindo a revelar-se cada vez mais comum e, portanto, cada vez menos “extraordinário”, ao contrário do que, muitas vezes, inculca a sua designação.

Surgindo como contribuições de carácter excepcional, aprovadas por lei do Orçamento de Estado, têm, de partida, um carácter temporal delimitado pela vigência do próprio orçamento. Pelo que, findo o período de vigência (1 de janeiro a 31 de dezembro), tais contribuições deveriam caducar de forma automática, o que não tem sucedido.

Contudo, pelo menos nos últimos dez anos, a verdade é que tais contribuições têm vindo, todos os anos, a ser sucessivamente “renovadas”, nas diversas Leis orçamentais e a sua incidência tem vindo mesmo a ser alargada.

Deste modo, o Governo vem propor, de novo, e através de uma prática, cada vez mais reiterada, esta nova contribuição, extraordinária, desta feita sobre o alojamento local.

A CONTRIBUIÇÃO EXTRAORDINÁRIA SOBRE O ALOJAMENTO LOCAL (CEAL)

Segundo o Governo, esta contribuição

aplicar-se-á sobre todos os imóveis que se mantenham no alojamento local, e a sua receita será consignada ao Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU), de modo a financiar políticas de habitação e de forma a ter em conta, alegadamente, as externalidades negativas que o alojamento local produz sobre o preço geral da habitação.

Assim, no cálculo desta contribuição, será considerada a rendibilidade do alojamento local, que variará em função da zona em que se encontra e, ainda, a variação do aumento das rendas sentido na região onde o alojamento local se situa e a área do imóvel.

De acordo com o ministro das Finanças, esta medida traduz um incentivo claro de apoiar a passagem dos imóveis que estão em alojamento para o arrendamento habitacional.

A INCIDÊNCIA SUBJECTIVA

São sujeitos passivos da CEAL os titulares da exploração dos estabelecimentos de alojamento local, na aceção do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto (Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local) e são considerados como tal os estabelecimentos que prestem serviços de alojamento temporário a turistas, mediante remuneração, e que reúnam os

requisitos previstos no mencionado diploma.

Importa, ainda, referir que os proprietários de imóveis que não sejam titulares da exploração nos quais se desenvolve a exploração do alojamento local são subsidiariamente responsáveis pelo pagamento da contribuição respeitante aos respetivos imóveis.

A INCIDÊNCIA OBJECTIVA

No que respeita à incidência objetiva, a CEAL incidirá sobre a afetação de imóveis habitacionais a alojamento local, a 31 de dezembro de cada ano civil, considerando-se imóveis habitacionais, para este efeito, as frações autónomas e as partes ou divisões de prédios urbanos suscetíveis de utilização independente de natureza habitacional. E, consideram-se afetos a alojamento local os imóveis habitacionais que integrem uma licença de alojamento local válida.

A DETERMINAÇÃO NEGATIVA DE INCIDÊNCIA

De todo o modo, constituem exceções a esta incidência objetiva:

- imóveis localizados nos territórios do interior; e

- imóveis localizados em freguesias que preencham, cumulativamente, os seguintes critérios:
 - sejam abrangidas por Carta Municipal de Habitação em vigor que evidencie o adequando equilíbrio de oferta de habitações e alojamento estudantil no município;
 - integrem municípios nos quais não tenha sido declarada a situação de carência habitacional;
 - não tenham qualquer parte do seu território como zona de pressão urbanística.

AS ISENÇÕES

Estão isentos da CEAL, os imóveis habitacionais que não constituam frações autónomas, nem partes ou divisões suscetíveis de utilização independente.

A DETERMINAÇÃO DA BASE TRIBUTÁVEL

A base tributável da CEAL é constituída pela aplicação do coeficiente económico do alojamento local e do coeficiente de pressão urbanística à área bruta privativa dos imóveis habitacionais, sobre os quais incide a CEAL.

Assim, o coeficiente económico do alojamento local é calculado através do quociente entre:

- rendimento médio anual por quarto disponível em alojamento local apurado pelo Instituto Nacional de Estatística, I.P, relativamente ao ano anterior ao facto tributário; e
- a área bruta mínima de um fogo habitacional de tipologia T1, nos termos previstos no artigo 67.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas;

O coeficiente de pressão urbanística, será calculado, para cada zona, através do quociente entre:

- a variação positiva da renda de referência por m², na zona do estabelecimento de alojamento local, entre 2015 e o ano anterior ao facto tributário; e
- a variação positiva da renda de referência por m², apurado nos termos da alínea anterior, na zona em que tal variação seja mais elevada a nível nacional.

A TAXA, A LIQUIDAÇÃO E O PAGAMENTO

A taxa aplicável à base tributável será

de 20%, sendo aquela contribuição liquidada pelo sujeito passivo através de declaração de modelo oficial.

Tal declaração deverá ser enviada, anualmente, à Autoridade Tributária e Aduaneira, por transmissão eletrónica de dados, até ao dia 20 do mês de junho do ano seguinte ao facto tributário, podendo ser corrigida oficiosamente pela Administração tributária nos prazos previstos na Lei Geral Tributária, no caso de se verificarem erros ou omissões que determinem a exigência de um valor de contribuição superior ao liquidado pelo sujeito passivo.

Já no que diz respeito ao pagamento, a CEAL deverá ser paga até ao dia 25 de junho.

UM NOVO CONTENCIOSO TRIBUTÁRIO?

A CEAL, nos termos plasmados na mencionada proposta de lei, aqui em análise, suscita dúvidas jurídicas várias, a exemplo de outras contribuições financeiras sectoriais e extraordinárias que têm vindo a ser aprovadas pelo Governo nos últimos 10 anos.

Em primeiro lugar, quanto à sua verdadeira natureza, na medida em que os contornos em que esta é delineada

aproximam-se, na realidade, a um verdadeiro imposto, o qual, enquanto receita unilateral coativa, está sujeito a regras que exigem especial atenção por parte do legislador, nomeadamente o da igualdade tributária, o que não permite tratamento desigual em relação a situações de exploração iguais ou da mesma natureza.

Em segundo lugar, antevemos potenciais incompatibilidades com a Constituição da República Portuguesa (CRP), quanto mais não seja por tal contribuição incidir sobre rendimento presumido, contrariando a exigência de tributação incidir sobre rendimentos reais, e, por outro lado, por violação do princípio da capacidade contributiva.

Importa, ainda, mencionar que os estabelecimentos de Alojamento Local constituem apenas 3% do total de fogos habitacionais em Portugal, pelo que poder-se-ão levantar algumas dúvidas relativamente à eficiência desta medida, atenta a expressão diminuta do Alojamento Local na globalidade do mercado habitacional nacional.

Finalmente, uma última nota quanto à responsabilidade subsidiária pelo pagamento da CEAL dos proprietários dos imóveis que os cederam, seja a que título for, para efeitos de exploração para

alojamento local, o que terá um grande potencial de contencioso tributário.

Concretamente, a questão da responsabilidade tributária subsidiária dos proprietários de imóveis arrendados para exploração de Alojamento Local em caso de não pagamento da nova contribuição pelo seu devedor originário, que é devida por quem explora o alojamento local, resulta de uma intenção evidente, do Governo, obter o pagamento dos proprietários dos imóveis em caso de incumprimento desse dever por parte dos titulares da exploração do Alojamento Local, o que tem passado despercebido. Contudo, tal intenção, pelo menos de um ponto de vista jurídico, constitui uma intenção violenta e aberrante.

Trata-se muito provavelmente, e em primeiro lugar, de uma forma encapotada de substituição de um sujeito passivo por outro, sem que este último tenha capacidade contributiva, o que é inconstitucional.

A razão justificativa para a existência desta nova contribuição financeira extraordinária com esta natureza sectorial exigiria um nexo de bilateralidade (générica) que não se vislumbra em relação ao novo sujeito passivo, o que também deve suscitar questões de inconstitucionalidade.

Por outro lado, o nexó que pretende explicar tal responsabilidade tributária subsidiária – a existência de um arrendamento, dado pelo proprietário, que permite a exploração de alojamento local por parte do arrendatário (devedor originário) – é demasiadamente ténue para justificar o pagamento de dívidas tributárias por parte de terceiros, o que viola o princípio da adequação e da proporcionalidade, sendo, tudo indica, também por aqui, inconstitucional.

Não deve haver situações de responsabilidade tributária objetiva, sem um qualquer grau de culpa, ainda que presumida ou funcional, mas aqui basta o não pagamento pelo arrendatário da nova CEAL para esta poder ser exigida do proprietário, mesmo com ausência total de culpa deste, que é terceiro alheio a esse pagamento e a não pode ilidir.

Por fim, é possível, que esta alegada responsabilização tributária restrinja, de forma indireta, mas de um modo inadmissível, o próprio direito de propriedade e de iniciativa privada e a liberdade económica, podendo ainda ser inconstitucional por violar o princípio da igualdade, pois há situações idênticas (de arrendamento de curta duração) com tratamento fiscal diverso, mas que revelam capacidade

tributária idêntica, sendo também por aqui inadmissíveis as situações de imposto-sanção.

Lisboa, 27 de abril de 2023

Rogério Fernandes Ferreira
Vânia Codeço
João Mário Costa
Rita Sousa
José Pedro Barros
Carolina Mendes
Patrícia da Conceição Duarte
Álvaro Pinto Marques

Inês Reigoto (*Tax Litigation team*)

www.rffadvogados.pt