

NEWSLETTER

N° 42/26

24 JUILLET 2026

REHABILITATION URBAINE AU PORTUGAL : LA PORTEE ET LES LIMITES D'UNE INTERPRETATION AUTHENTIQUE DU PARAGRAPHE 2.23 DE LA LOI SUR LA TVA

L'application du taux réduit de TVA (6 %) aux travaux réalisés dans les zones de rénovation urbaine (ARUs) est revenue au cœur du débat, suite à l'adoption par le Parlement d'une loi d'interprétation.

Cette loi arrive-t-elle trop tard ? Il est temps que les entreprises, l'administration fiscale et le gouvernement lui-même anticipent son entrée en vigueur, en analysant et en recensant les situations susceptibles d'être concernées, afin de préserver l'effet utile d'une interprétation désormais réaffirmée par le législateur.

Advisory Team



LE CONTEXTE

L'application du taux réduit de TVA (6 %) aux travaux de construction réalisés dans les Zones de Réhabilitation Urbaine (ARUs) est revenue au cœur du débat.

Pendant des années, l'administration fiscale a défendu une interprétation restrictive de l'article 2.23 de la Liste I annexée au Code de la TVA, exigeant, outre la délimitation de la ARU, l'approbation d'une Opération de Réhabilitation Urbaine (ORU). Cette interprétation a donné lieu à des redressements de TVA au taux normal sur des travaux déjà réalisés, alourdissant les coûts et renforçant l'incertitude dans le secteur.

Comme nous l'avons déjà souligné dans des articles précédemment consacrés à ce sujet ([NL37 26 Rehabilitation Urbaine Nouveau Projet de Loi](#)), il nous a toujours semblé que cette interprétation ne trouvait pas de fondement clair dans l'intention du législateur lors de l'introduction de ce paragraphe 2.23.

Cependant, la jurisprudence faisait preuve d'hésitation quant à l'orientation à adopter, et la Cour Suprême Administrative (STA), dans un arrêt d'uniformisation de la jurisprudence daté du 26 mars 2025 (affaire n° 12/24.9BALSB, publié sous le numéro d'Arrêt n° 3/2026), a établi sa position selon laquelle seules les travaux de réhabilitation urbaine réalisés dans une zone ARU pour laquelle un plan ORU a été préalablement approuvé bénéficient du taux réduit de 6 %, validant ainsi la position adoptée par l'administration fiscale.

Loin de clore le débat, cette harmonisation a fini par recentrer la discussion et par mettre en évidence l'impact pratique d'une interprétation fortement tributaire d'une condition administrative qui, dans de nombreux cas, échappe au contrôle du contribuable.

LE RETABLISSEMENT DE LA SITUATION

Entre-temps, le législateur a réagi, cherchant à revenir à ce qui a toujours été sa vision de la raison d'être de cette disposition. C'est ainsi qu'est apparu le Projet de Loi n° 642/XVII/1.^a, dont l'objectif était de procéder à l'interprétation authentique de la disposition 2.23 afin de considérer comme suffisante la localisation du bien immobilier dans une ARU légalement délimitée, indépendamment de l'approbation de l'ORU.

Ce Projet de Loi a été adopté très rapidement, après avoir suivi l'itinéraire parlementaire qui a abouti, le 17 juillet 2026, à son adoption à l'unanimité lors du vote final global. À cette même date, le Décret correspondant de l'Assemblée de la République a été publié, sous le titre « Procédant à l'interprétation authentique de la disposition 2.23 de la liste I annexée au Code de la Taxe sur la Valeur Ajoutée, dans la version donnée par la Loi n° 64-A/2008, du 31 décembre ».

Il convient toutefois de rappeler que l'entrée en vigueur et la pleine production des effets de ce texte dépendent de sa promulgation et de sa publication, qui sont encore en attente.

L'importance de cette évolution législative ne réside toutefois pas uniquement dans le contenu matériel de la solution adoptée. Le point véritablement décisif réside dans le fait que le législateur a adopté une loi qualifiée d'interprétative, allant à l'encontre de l'interprétation précédemment uniformisée par la Cour Supreme Administrative (STA), ainsi que dans le *moment* choisi pour cette intervention législative.

Plus qu'une simple clarification, il s'agit d'une intervention législative qui vise à trancher le débat sur des situations passées et des litiges en cours.

REHABILITER LE PASSE ?

La question centrale ne se limite donc plus à déterminer quelle est la meilleure interprétation du point 2.23 de la liste I annexée au Code de la TVA, mais consiste à comprendre les effets pratiques de cette interprétation désormais qualifiée d'authentique.

Rappelons que la loi interprétative s'intègre à la loi interprétée, mais qu'elle exclut les effets déjà produits par un jugement devenu définitif, par une transaction ou par des actes de nature analogue. Cette réserve est importante : parmi les situations passées, il convient de distinguer les affaires déjà définitivement jugées — qui, en principe, ne pourront pas être réouvertes sur la base de la nouvelle interprétation — de celles qui n'ont pas encore acquis l'autorité de la chose jugée, ou qui n'ont même pas fait l'objet d'une contestation, dans lesquelles la marge de manœuvre pour invoquer cette interprétation est nettement plus grande — la question pouvant alors faire partie des options à envisager, dans le cadre d'une procédure contentieuse, en vue d'un règlement définitif plus rapide du litige.

Concrètement, en précisant que la loi produit ses effets à compter de l'entrée en vigueur de la Loi n° 64-A/2008, du 31 décembre, le législateur entend que cette interprétation s'applique à toute la période durant laquelle a été en vigueur le libellé du point 2.23 de la liste I annexée au Code de la TVA, qui fait désormais l'objet d'une interprétation authentique — plus précisément, la rédaction en vigueur entre le 1er janvier 2009 et la modification introduite par la Loi n° 56/2023 du 6 octobre (Mais Habitação), de sorte que les opérations postérieures restent soumises au régime alors en vigueur — sous réserve de l'application de dispositions transitoires.

En d'autres termes, la manière concrète dont cette interprétation s'applique dépend des faits et du contexte de chaque opération. L'adoption parlementaire de cette norme interprétative ne doit donc pas être considérée comme une solution automatique pour tous les cas.

Ce point a également fait l'objet d'un examen dans l'avis de l'Ordre des Experts-Comptables agréés, émis dans le cadre d'une consultation publique menée au cours de la procédure législative d'adoption de ce projet de loi. L'Ordre en question attire l'attention sur les difficultés liées à l'entrée en vigueur de la future loi, aux délais de régularisation de l'impôt, au traitement des dossiers en cours et aux contraintes pouvant survenir dans des situations déjà stabilisées ou soumises à des règles de prescription.

Et à juste titre. En effet, même s'il convient de reconnaître que cette évolution législative est positive et va dans le sens de ce que nous défendons depuis longtemps et qui, malheureusement, n'a pas été adopté au sein de l'uniformisation de la jurisprudence, elle pourrait s'avérer tardive dans de nombreuses situations déjà consolidées sur le plan juridique, car le temps écoulé constitue en soi un problème.

Nous constatons également qu'une occasion a peut-être été manquée pour que le législateur définisse, dès le départ, une mesure incitative, en matière de frais de procédure, visant à accélérer la conclusion des procédures judiciaires ou d'arbitrage fiscal dans lesquelles cette question est débattue.

Le Gouvernement devrait toutefois s'empresse de publier des lignes directrices fixant la voie à suivre par l'administration fiscale, ainsi que son calendrier, en ce qui concerne les procédures d'inspection et de recours administratif en cours, il nous semble d'ailleurs que rien ne s'oppose à ce que l'administration fiscale puisse également rectifier les avis d'imposition d'office faisant l'objet d'une procédure judiciaire, les actes rectificatifs devant être versés au dossier en tant qu'acte survenant postérieurement et conduisant à la clôture de l'affaire.

En somme, tant le Gouvernement que l'Administration Fiscale et les entreprises devront se préparer et agir en vue de préserver, autant que possible, l'effet utile de l'interprétation voulue par le législateur.

REMARQUES FINALES

Dans ce contexte, l'adoption de la nouvelle loi constitue une évolution importante du cadre fiscal des travaux de réhabilitation urbaine dans les zones de réhabilitation urbaine (ARU). En consacrant une interprétation authentique du point 2.23 de la liste I annexée au Code de la TVA, contraire à l'interprétation précédemment uniformisée par la Cour Suprême Administrative suprême, le législateur modifie de manière substantielle le cadre juridique applicable en la matière.

C'est précisément ce type de questions qu'il importe de suivre de près et en amont. L'évolution législative est, d'une manière générale, positive, mais elle n'élimine pas — elle rend au contraire plus pressante — la nécessité pour les entités concernées de se préparer.

C'est pourquoi, plutôt que d'attendre la publication du texte législatif, les entités potentiellement concernées devraient, dès à présent, revoir leurs procédures et reconstituer leurs dossiers respectifs : identifier les opérations et les périodes couvertes par l'ancienne formulation du paragraphe 2.23, y compris les dispositions transitoires, et dresser un état des lieux de chaque situation, ainsi que des délais et des procédures éventuellement applicables.

C'est ce travail préparatoire qui permettra de réagir efficacement et en temps utile dès l'entrée en vigueur de la loi.

Du côté du gouvernement et de l'administration fiscale, il y aura également un travail considérable à accomplir pour recenser les procédures de contrôle et les avis d'imposition déjà contestés, qui devront être annulés dès l'entrée en vigueur de la loi donnant l'interprétation authentique, afin de garantir le strict respect du principe de légalité et de préserver les effets utiles de cette interprétation.

Rogério Fernandes Ferreira
Álvaro Silveira de Meneses
João de Freitas Jacob
José Sousa Guerreiro
Mafalda Andrade
Lara Fernandes da Silva
Bernardo Mendonça Rodrigues
Joana Fidalgo Barreiro

Romy Alfredo Bouery
Luis Costa Nogueira
Anais Rodrigues Espin
(French Desk)

Avenida da Liberdade 136, 4e (réception)

1250-146 Lisbonne • Portugal

Tél. : +351 215 915 220

contact@rfflawyers.com

www.rfflawyers.com



Ce contenu est destiné à être diffusé auprès de clients et de collègues, et les informations qu'il contient sont fournies à titre d'aperçu général et abstrait. Il ne doit pas servir de base à la prise de décisions ; il convient de solliciter l'avis d'un professionnel du droit dans des cas spécifiques. Le contenu de ce document ne peut être reproduit, en tout ou en partie, sans l'autorisation expresse des auteurs. Pour plus d'informations à ce sujet, veuillez nous contacter.

**

Prix et distinctions 2026 : Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | Lexology Index | Leaders League et autres.