

NEWSLETTER

N° 62/26

28 OCTOBRE 2026

REHABILITATION URBAINE AU PORTUGAL : UNE INTERPRETATION AUTHENTIQUE DU PARAGRAPHE 2.23 DE LA TVA ET LA NOUVELLE CIRCULAIRE DE 25 SEPTEMBRE

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

Cette loi arrive-t-elle trop tard ? À la suite de la publication de la Circulaire n° 25121 du 25 septembre, 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. La Circulaire n° 25121 du 25 septembre de cette année — qui nous conduit aujourd'hui à revenir sur ce sujet — rappelle elle-même que l'Administration fiscale (AT) considérait que la seule localisation dans une ARU n'était pas suffisante, exigeant l'existence d'une ORU approuvée ainsi que l'inscription de l'intervention concernée dans le cadre de cette opération.

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. Toutefois, la jurisprudence demeurait hésitante quant à la solution à retenir. Dans un arrêt d'uniformisation de la jurisprudence en date du 26 mars 2025 (affaire n° 12/24.9BALSB, publié sous la référence arrêt n° 3/2026), la Cour administrative suprême (STA) a fixé son interprétation en considérant que seules les opérations de réhabilitation urbaine réalisées dans une ARU pour laquelle une ORU avait été préalablement approuvée pouvaient bénéficier du taux réduit de 6 %, validant ainsi la position adoptée par l'Administration fiscale. L'arrêt a été adopté à l'unanimité et publié au *Diário da República* le 17 mars 2026.

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 ».

Ainsi, ce cadre législatif a abouti à la publication, au *Diário da República*, de la [Loi n° 48/2026, du 17 août](#), qui a procédé à l'interprétation authentique du point 2.23 de la liste I annexée au Code de la taxe sur la valeur ajoutée, dans sa rédaction issue de la Loi n° 64-A/2008, du 31 décembre, et qui est entrée en vigueur le lendemain de sa publication.

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, sous réserve du respect des voies procédurales disponibles et des délais légaux applicables.

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. Selon la Circulaire récemment publiée, cette rédaction a, de manière générale, été en vigueur entre le 1er janvier 2009 et le 6 octobre 2023. Elle continue toutefois de s'appliquer aux opérations couvertes par le régime transitoire prévu à l'article 50, paragraphe 9, de la loi n° 56/2023 du 6 octobre.

Cette précision est importante, car il ne serait pas rigoureux d'affirmer simplement que toutes les opérations postérieures au 6 octobre 2023 sont soumises au nouveau régime.

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

Une précaution supplémentaire est, par ailleurs, désormais expressément retenue par l'Administration fiscale : l'ARU doit avoir été légalement délimitée et être toujours en vigueur. Selon la Circulaire, lorsqu'aucune ORU n'a été approuvée, la délimitation de l'ARU devient caduque si l'ORU correspondante n'est pas approuvée dans un délai de trois ans. L'Administration fiscale considère donc qu'à la date d'exigibilité de la TVA, une ORU approuvée doit exister ou, à défaut, que la délimitation de l'ARU doit être intervenue depuis moins de trois ans. Il s'agit, d'ailleurs, de l'une des principales limites pratiques que la Circulaire impose à la portée de l'interprétation authentique.

Une note technique de l'Ordre des experts-comptables certifiés (OCC) confirme également la portée de cette interprétation à l'égard de l'ancienne rédaction du point 2.23. À juste titre. En effet, bien que cette évolution législative soit positive et conforme à la position que nous défendons depuis longtemps — laquelle n'a malheureusement pas été retenue dans le cadre de l'uniformisation de la jurisprudence —, elle pourrait être intervenue trop tardivement pour certaines situations déjà juridiquement consolidées, dès lors que le temps écoulé constitue, en lui-même, un *problème*.

À cet égard, l'administration fiscale a récemment publié la Circulaire n° 25121, du 25 septembre, aux termes de laquelle elle a reconnu que l'effet rétroactif de la loi ici analysée n'entraîne pas, à lui seul, la réouverture des délais légaux déjà expirés.

Ainsi, pour les opérations dont la taxe est devenue exigible au plus tard le 17 août 2026, le contribuable devra vérifier au cas par cas les conditions applicables ainsi que les délais légaux déjà écoulés ou encore en cours, afin de déterminer les voies légalement admissibles pour régulariser sa situation fiscale.

S'agissant des procédures d'inspection fiscale en cours, la Circulaire prévoit qu'aucune rectification ne doit être proposée ou effectuée sur le seul fondement de l'absence d'une ORU approuvée ou du défaut de démonstration de la conformité des travaux avec une ORU, sans préjudice des autres conditions légalement applicables. Lorsque d'autres motifs de rectification existent, il convient de déterminer s'ils sont autonomes et suffisants pour justifier celle-ci.

En ce qui concerne les impositions supplémentaires et les procédures administratives en cours, l'Administration fiscale considère également que, lorsque l'unique fondement de la rectification réside dans l'absence d'une ORU approuvée ou dans le défaut d'inscription des travaux dans le cadre d'une ORU, ce fondement ne peut être maintenu. Lorsque d'autres fondements existent, il conviendra d'apprécier s'ils sont autonomes et suffisamment solides pour justifier l'imposition.

La Circulaire ne régit pas expressément la situation des impositions faisant l'objet d'un recours juridictionnel ou d'une procédure d'arbitrage fiscal. En ce qui concerne les procédures en cours, elle mentionne spécifiquement la réclamation administrative, la révision d'office, le recours hiérarchique ou toute autre procédure légalement admissible. Nous préférons donc ne pas déduire de ces instructions administratives une conséquence procédurale automatique pour les procédures judiciaires ou arbitrales en cours, chaque situation devant être examinée à la lumière de son cadre procédural propre.

Enfin, il convient de préciser que, pour les opérations dont la TVA devient exigible à compter du 18 août 2026 et auxquelles l'ancienne rédaction du point 2.23 continue de s'appliquer en vertu du régime transitoire prévu par la loi n° 56/2023 du 6 octobre — programme « Mais Habitação » (« Plus de logement ») — l'Administration fiscale considère que les conditions d'application de cette disposition doivent également être appréciées conformément à l'interprétation authentique établie par la loi n° 48/2026 du 17 août. Dans ces situations, il ne peut donc être exigé ni qu'une ORU ait été approuvée ni, lorsqu'une telle ORU existe, que les travaux soient conformes aux orientations de réhabilitation qu'elle définit, en tant que condition autonome d'application du taux réduit.

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.

S'agissant de la régularisation de la TVA facturée en excès en raison de l'application du taux normal au lieu du taux réduit, la Circulaire permet, dans certaines situations, de régulariser la taxe en rectifiant la facture au moyen de l'émission d'une note de crédit correspondant à la différence entre la TVA calculée au taux normal et celle due au taux réduit. Lorsque la TVA a été facturée par le prestataire à un acquéreur ne disposant pas d'un droit à déduction, la régularisation en faveur de l'assujetti est subordonnée à la preuve que le destinataire a été remboursé de la TVA facturée en excès.

Dans les situations où la TVA est auto liquidée par l'acquéreur en application du mécanisme d'autoliquidation, et lorsque celui-ci réalise des opérations ouvrant totalement ou partiellement droit à déduction, la correction peut être effectuée par le destinataire du service lui-même dans le délai légal de quatre ans, sous réserve du respect des conditions prévues par la loi.

En ce qui concerne cette révision d'office, la Circulaire adopte une position particulièrement importante : bien qu'elle affirme que l'interprétation précédemment suivie par l'Administration fiscale trouvait un appui dans la jurisprudence d'uniformisation de la Cour administrative suprême, elle considère qu'en raison de l'entrée en vigueur de la loi interprétative et des effets rétroactifs qui lui sont attribués, il existe, aux fins de la loi générale fiscale portugaise (LGT), une erreur imputable aux services fiscaux susceptible de fonder une telle demande de révision d'office.

Il convient toutefois de préciser que les demandes de révision d'office doivent respecter les conditions légales et être introduites dans les délais requis. L'existence d'une erreur imputable aux services fiscaux n'entraîne pas automatiquement leur acceptation : elles seront rejetées lorsque l'imposition repose sur des motifs autonomes distincts de l'absence d'une ORU. La Circulaire prévoit également qu'une réclamation administrative fondée sur l'interprétation consacrée par la loi n° 48/2026 doit naturellement être requalifiée en procédure de révision d'office, conformément aux dispositions applicables du Code de procédure et de procédure contentieuse fiscale (CPPT).

Dans ce contexte, la Circulaire concentre ses orientations sur les demandes présentées par les contribuables et sur les procédures en cours. Il convient donc de souligner que ces instructions ne prévoient pas une révision généralisée, à l'initiative de l'Administration fiscale elle-même, de l'ensemble des impositions antérieures susceptibles d'être couvertes par la nouvelle interprétation. 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 procédant à l'interprétation authentique du point 2.23 de la Liste I annexée au Code de la taxe sur la valeur ajoutée constitue une évolution importante du cadre fiscal applicable aux travaux de réhabilitation urbaine réalisés dans des 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 STA, le législateur a redéfini l'interprétation applicable à la rédaction du point 2.23 introduite par la loi n° 64-A/2008, en lui conférant des effets à compter du 1er janvier 2009.

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 assujettis concernés de se préparer à ses conséquences et aux avantages susceptibles d'en découler.

Dans le cadre de la loi adoptée ainsi que de la circulaire récemment publiée par l'Administration fiscale, les entités potentiellement concernées devront, dès à présent, revoir leurs procédures et reconstituer leurs dossiers respectifs: identifier les opérations et les périodes couvertes par l'ancienne rédaction du point 2.23, y compris, le cas échéant, au titre des dispositions transitoires ; vérifier la validité de l'ARU à la date pertinente ; et dresser un état des lieux de chaque situation, ainsi que des délais et des éventuelles procédures applicables, en vue de la rectification des impositions de TVA qui ne seraient pas conformes à l'interprétation en cause.

Du côté de l'Administration fiscale, il serait également souhaitable, selon nous, de procéder à un audit interne des impositions entre-temps établies sur le fondement d'une interprétation contraire à celle que le législateur a désormais authentiquement consacrée.

Cet audit devrait inclure une « cartographie » des procédures d'inspection et des impositions ayant déjà fait l'objet d'une contestation, afin de garantir le strict respect des principes de légalité et d'instruction d'office, ainsi que de préserver l'effet utile de cette interprétation et, désormais, des instructions découlant directement de la nouvelle Circulaire du 25 septembre de cette année.

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

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.