

## Projeto de Lei n.º 338/XV/1.ª (PAN)

**Título: Reduz para 6% o IVA das prestações de serviços que visem assegurar a eficiência hídrica das habitações, procedendo à alteração ao Código do IVA**

Data de admissão: 4 de outubro de 2022

Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª)

## ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

**Elaborada por:** Belchior Lourenço e Leonor Calvão Borges (DILP), Carolina Caldeira (DAPLEN) e Gonçalo Sousa Pereira e Joana Coutinho (DAC)

**Data:** 17.10.2022

## I. A INICIATIVA

---

A proponente defende que sendo a água um bem essencial e constituindo o acesso a água potável um desafio com o qual Portugal terá de lidar no futuro, deverão ser implementadas medidas que promovam a eficiência hídrica.

Neste contexto, salienta a importância de serem previstos benefícios fiscais com vista a que as famílias procedam a modificações nas suas habitações visando a preservação e gestão eficiente da água.

Propõe, assim, a aplicação da taxa reduzida de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) às *«prestações de serviços que visem a eficiência hídrica por via da substituição de dispositivos de uso de água na habitação por outros mais eficientes, da instalação de soluções que permitam a monitorização e controlo inteligente de consumos de água ou da instalação de sistemas de aproveitamento de águas pluviais»*.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa é apresentada pela Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos da alínea *b*) do artigo 156.º e do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)<sup>1</sup> (Constituição), bem como da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento. Encontra-se redigida sob a forma de artigos, é precedida de uma breve exposição de motivos e tem uma designação que traduz sinteticamente o seu

---

<sup>1</sup> As ligações para a Constituição e para o Regimento são direcionadas para o portal oficial da Assembleia da República.

objeto principal, cumprindo assim os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que as mesmas parecem não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e definem concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A matéria sobre a qual versa o presente projeto de lei enquadra-se no âmbito da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, por força do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 165.º da Constituição.

O Projeto de Lei n.º 338/XV/1.ª (PAN) deu entrada a 30 de setembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). A 4 de outubro de 2022 foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciado na sessão plenária no dia 6 de outubro de 2022. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária do dia 19 de outubro de 2022, por arrastamento com o [Projeto de Resolução n.º 85/XV/1.ª \(PSD\)](#) [«programa de redução das perdas de água nas redes de abastecimento público» (cfr. [Boletim Informativo](#))].

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A [lei formulário](#)<sup>2</sup> contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa.

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora, em caso de aprovação, possa ser objeto de aperfeiçoamento formal, em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

---

<sup>2</sup> Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

A iniciativa em apreço não refere o número de ordem das alterações introduzidas ao Código do IVA, nem elenca as mesmas. Efetivamente, o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, dispõe que «os diplomas que alterem outros devem indicar o número de ordem da alteração introduzida e, caso tenha havido alterações anteriores, identificar aqueles diplomas que procederam a essas alterações, ainda que incidam sobre outras normas».

Porém, tem sido opção do legislador, nas mais recentes alterações ao Código do IVA, não incluir as indicações mencionadas nem o número de ordem da alteração, atendendo ao elevado número de alterações que este diploma já sofreu.

De facto, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto de ausência de um *Diário da República Eletrónico*, sendo que, neste momento, o mesmo é acessível universal e gratuitamente. Assim, por motivos de segurança jurídica, e tentando manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração nem o elenco de diplomas que procederam a alterações quando a mesma incida sobre Códigos, «Leis Gerais», «Regimes Gerais», «Regimes Jurídicos» ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Em caso de aprovação, esta iniciativa revestirá a forma de lei, nos termos do n.º 3 do artigo 166.º da Constituição, pelo que deve ser objeto de publicação na 1.ª série do Diário da República, em conformidade com o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

No que respeita ao início de vigência, a iniciativa estabelece, no seu artigo 3.º, que a sua entrada em vigor ocorrerá «com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», estando em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A Constituição prevê no seu [artigo 66.º](#) que o Estado tem entre as suas incumbências, «assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida». Esta responsabilidade cruza-se com o disposto no [artigo 81.º](#), que prevê entre as incumbências no âmbito económico e social, a do Estado adotar uma política nacional da água, com aproveitamento, planeamento e gestão racional dos recursos hídricos.

A água é, neste contexto, um recurso vital, escasso, estratégico e estruturante, pelo que a sua utilização deve ser norteada por princípios de sustentabilidade e eficiência. A este propósito, a [Lei n.º 58/2005, de 29 de dezembro](#)<sup>3</sup>, alude no seu [artigo 3.º](#), ao princípio do valor económico da água, que consagra o reconhecimento da escassez atual ou potencial deste recurso e a necessidade de garantir a sua utilização economicamente eficiente.

Para este efeito, o sistema fiscal, enquadrado no [artigo 103.º](#), da Constituição, prevê a criação de impostos por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e as garantias dos contribuintes. Entre estes instrumentos de política fiscal, encontra-se a tributação ao consumo, constante do n.º 4 do [artigo 104.º](#), e cujo objetivo visa a adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

O IVA é um imposto aplicável ao consumo e que incide, conforme consta do n.º 1 do [artigo 1.º](#)<sup>4</sup> do [Código do IVA](#), sobre as transmissões de bens, as prestações de serviços, as aquisições intracomunitárias e as importações. A introdução do IVA no panorama legal nacional resultou do [Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro](#), que «aprova o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA)».

---

<sup>3</sup> Texto consolidado retirado do sítio na *Internet* do *Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 12/10/2022.

<sup>4</sup> Diploma consolidados retirado do portal oficial *info.portaldasfinancas.gov.pt*. Todas as ligações eletrónicas a referências de natureza fiscal são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consulta efetuada a 12/10/2022.

Segundo Nabais, J. (2004)<sup>5</sup>, “...o IVA é um imposto geral sobre o consumo, em que se tributam as transmissões de bens, a prestação de serviços, as importações e a aquisição intracomunitária de bens”. Importa referir o contexto desta tipologia de carga fiscal, uma vez que se trata de «...um imposto que comporta um regime geral e diversos regimes especiais, qualquer deles objeto dum razoável grau de harmonização comunitária». Um sistema de impostos sobre o consumo com as características do IVA atinge o maior grau de simplicidade e de neutralidade quando se verifica o contexto de uma cobrança da forma mais geral possível e quando o seu âmbito de aplicação abrange todas as fases da produção, da distribuição e de prestações de serviços. Esse contexto de simplicidade e de neutralidade deverá, contudo, atentar ao facto de que a alteração da estrutura fiscal promove impactos ao nível orçamental, económico e social.

O conceito de “prestação de serviços” encontra-se previsto nos termos do [artigo 4.º](#) do Código do IVA, sendo que as [tabelas anexas I \(IVA a Taxa Reduzida\) e II \(IVA a Taxa Intermédia\)](#), definem as seguintes taxas de imposto ([artigo 18.º](#)):

- A taxa de 6 % [4 %, se efetuadas na Região Autónoma dos Açores (RAA), e 5 %, se aplicável à Região Autónoma da Madeira (RAM)], aplicável às importações, transmissões de bens e prestações de serviço constantes na Lista I anexa a este diploma (alínea *a*) do n.º 1 do Artigo 18.º);
- A taxa de 13 % (9 %, se efetuadas na RAA, e 12 %, se aplicável à RAM), aplicável às importações, transmissões de bens e prestações de serviço constantes na Lista II anexa a este diploma (alínea *b*) do n.º 1 do Artigo 18.º);
- A taxa de 23 % (18 %, se efetuadas na RAA, e 22 %, se aplicável à RAM), aplicável às restantes importações, transmissões de bens e prestações de serviço (alínea *c*) do n.º 1 do Artigo 18.º).

As taxas reduzida e intermédia de IVA são consideradas benefícios fiscais, conforme decorre do [Estatuto dos Benefícios Fiscais](#), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 215/89, de 1 de julho](#), cujo [artigo 2.º](#) identifica como medidas de carácter excecional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem. No âmbito do presente estatuto, algumas disposições de

---

<sup>5</sup> Ver a propósito Nabais, J. (2004) “Direito Fiscal” – 2.ª Edição, Editora Almedina, maio de 2014; Pág. N.º 569.

benefícios fiscais relativos a bens imóveis poderão ser compatíveis com os efeitos da atual iniciativa legislativa, respetivamente:

- [Artigo 44.º-B](#) - Outros benefícios com carácter ambiental atribuídos a imóveis;
- [Artigo 45.º](#) - Prédios urbanos objeto de reabilitação;
- [Artigo 46.º](#) - Prédios urbanos construídos, ampliados, melhorados ou adquiridos a título oneroso, destinados a habitação.

As matérias de eficiência hídrica e dos dispositivos que concorrem para uma gestão e monitorização inteligente dos consumos de água e do aproveitamento de águas residuais deverão também considerar as disposições constantes do Regulamento de Relações Comerciais dos Serviços de Águas e Resíduos (RRCAR)<sup>6</sup>, aprovado pelo [Regulamento n.º 594/2018, de 4 de setembro](#), da [Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos \(ERSAR, I.P.\)](#)<sup>7</sup>, dadas as características de relacionamento comercial das entidades gestoras dos serviços de abastecimento de Água e do Saneamento de Águas Residuais, com os utilizadores finais. Neste âmbito, releva-se a consideração de temáticas como:

- Os deveres destes utilizadores finais ([artigo 36.º](#));
- A propriedade e os custos associados aos instrumentos de medição ([artigo 84.º](#) e [artigo 91.º](#));
- As responsabilidades destes instrumentos por parte dos utilizadores finais e das entidades gestoras dos sistemas de abastecimento e saneamento ([artigo 87.º](#)); e
- A componente de faturação que é incluída na estrutura tarifária ([artigo 81.º](#)); e
- Os serviços admissíveis de cobrança ([artigo 38.º](#))<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Regulamentos com Eficácia Externa, no âmbito do exercício dos poderes regulamentares constantes do [artigo 12.º](#) da [Lei n.º 10/2014, de 6 de março](#) (Estatutos da Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos).

<sup>7</sup> Disponível no sítio da Internet do [ersar.pt](#). Consultas efetuadas a 12.10.2022.

<sup>8</sup> «6 - São serviços auxiliares, designadamente, o restabelecimento do serviço de água, a leitura extraordinária de consumos de água, a verificação extraordinária do contador, a realização de vistorias ou ensaios de sistemas prediais quando solicitados pelo utilizador, a realização urgente do serviço de limpeza de fossas, bem como as recolhas específicas de resíduos efetuadas a pedido do utilizador».

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### ▪ **Âmbito da União Europeia**

No âmbito do artigo 113.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE), a União Europeia (UE) deve adotar disposições relacionadas com a harmonização das legislações relativas aos impostos sobre o volume de negócios, aos impostos especiais de consumo e a outros impostos indiretos, na medida em que essa harmonização seja necessária para assegurar o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno e para evitar as distorções de concorrência.

Relativamente ao IVA, a base do sistema comum europeu atualmente em vigor é a [Diretiva 2006/112/CE](#) que implementa um sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e atos conexos (Diretiva IVA). Uma vez que o IVA é um imposto harmonizado a nível da UE, os Estados-Membros não podem, por si só, estabelecer regras diferentes e, por conseguinte, qualquer iniciativa relativa à modernização do IVA exige uma proposta da Comissão para alterar a Diretiva IVA e atos conexos.

O atual sistema de IVA estabelece que a [taxa de IVA](#) normal a aplicar por todos os Estados-Membros aos bens e serviços não pode ser inferior a 15%, podendo os Estados-Membros, no entanto, aplicar uma ou duas taxas reduzidas, não inferiores a 5%, a bens ou serviços específicos enumerados no [Anexo III da Diretiva](#).

Com efeito, prevê o referido Anexo III da Diretiva a possibilidade de aplicar taxas reduzidas de IVA a «Abastecimento de água» (ponto 2), permitindo, nesses âmbitos, alguma flexibilidade aos Estados-Membros.

Esta Diretiva prevê, igualmente, a possibilidade de aplicar [isenções do IVA](#) a determinados atos, como cuidados médicos, serviços sociais ou serviços financeiros e de seguros, mas sem direito à dedução. No entanto, existem também isenções com o direito de deduzir como as entregas de bens entre os Estados-Membros ou exportações de bens para um país não pertencente à UE, sendo estas isenções, na sua maioria, obrigatórias para os Estados-Membros.

Por fim, importa destacar que para garantir a aplicação uniforme da Diretiva do IVA, o [Regulamento de Execução \(UE\) n.º282/2011](#) estabeleceu medidas de aplicação deste sistema comum do IVA, de modo a assegurar a sua implementação mais consentânea com o objetivo do mercado interno, nomeadamente, no que respeita aos sujeitos passivos, às entregas de bens e prestações de serviços e ao lugar das operações tributáveis.

- **Âmbito internacional**

- Países analisados**

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França

### ESPANHA

De acordo com o n.º 1.º do artigo 91.º da [Ley 37/1992, de 28 de diciembre](#)<sup>9</sup>, del Impuesto sobre el Valor Añadido, as obras de melhoria da qualidade energética de instalações residenciais concluídas há mais de dois anos estão aí incluídas. Não foi encontrada qualquer referência explícita a obras de melhoramento tendo em vista a eficiência hídrica.

As obras de renovação e reparação realizadas em edifícios ou partes de edifícios destinados as habitações estão abrangidas por uma taxa reduzida de imposto (10%), desde que o seu destinatário seja uma pessoa singular, não atue como empresário ou profissional e utilize a habitação referida nas obras para seu uso privado.

Não foi encontrada qualquer referência explícita a obras de melhoramento tendo em vista a eficiência hídrica.

---

<sup>9</sup> Diploma consolidado retirado do portal *BOE.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consulta efetuada a 11/10/2022.

## FRANÇA

Em França, o [Code général des impôts](#)<sup>10</sup> estipula a existência de uma taxa reduzida de 5,5% de IVA nos seus [artigos 278-0 bis à 279 bis](#).

Nos termos do artigo [278-0 bis A](#), as obras de melhoria da qualidade energética de instalações residenciais concluídas há mais de dois anos estão aí incluídas. Não foi encontrada qualquer referência explícita a obras de melhoramento tendo em vista a eficiência hídrica.

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar (AP), embora seja possível identificar diversas iniciativas pendentes relativas à poupança e reutilização de água, nenhuma versa especificamente sobre a matéria objeto da presente iniciativa.

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Na pesquisa efetuada à AP também não foram identificados antecedentes parlamentares diretamente conexos com a matéria tratada na iniciativa em análise.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas facultativas

Em sede de apreciação na especialidade, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

---

<sup>10</sup> Diploma consolidados retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](http://legifrance.gouv.fr). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consulta efetuada a 11/10/2022.