

Parecer

Projeto de Lei n.º 338/XV/1.ª (PAN)

Relator(a): Deputada
Sara Madruga da Costa
(PSD)

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

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO(A) DEPUTADO(A) RELATOR(A)

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

I. a) Nota introdutória

A Deputada única representante do Pessoas-Animais-Natureza (PAN), tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República, em 30 de setembro de 2022, o Projeto de Lei n.º 338/XV/1.^a (PAN) “reduz para 6% o IVA das prestações de serviços que visem assegurar a eficiência hídrica das habitações, procedendo à alteração ao Código do IVA”. Foi admitido a 4 de outubro de 2022, data em que baixou, por despacho do Presidente da Assembleia da República, à Comissão de Orçamento e Finanças (5.^a), tendo sido anunciado na reunião plenária do dia 6 de outubro de 2022. Por decisão da Comissão, cabe à Deputada a redação do respetivo parecer.

A discussão na generalidade do Projeto de Lei n.º 338/XV/1.^a 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”.

A apresentação desta iniciativa foi efetuada nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República, reunindo os requisitos formais previstos no artigo 124.º desse mesmo Regimento, isto é, a iniciativa assume a forma de projeto de lei, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos.

Observa os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

De assinalar que, do projeto de lei, que propõe a redução para 6% o IVA das prestações de serviços que visem assegurar a eficiência hídrica das habitações, resulta, possivelmente, uma diminuição de receitas do Estado, o que levanta uma eventual infração do disposto no artigo 167/2.º da CRP, designada lei travão. Todavia, ao prever-se a sua entrada em vigor (artigo 3.º) com o Orçamento subsequente à sua publicação, permite-se ultrapassar o limite à apresentação de iniciativas identificado.

I. b) Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

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

Salienta, neste contexto, 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»*.

I. c) Enquadramento legal e antecedentes

A nota técnica anexa a este parecer apresenta uma análise cuidada ao enquadramento jurídico nacional, europeu e internacional relevante para a iniciativa em apreço, pelo que se sugere a sua consulta, destacando-se no presente parecer apenas os diplomas mais relevantes.

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](#)¹, alude no seu [artigo 3.º](#), ao princípio do valor económico da água, que consagra o reconhecimento da escassez atual ou

¹ 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.

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 supracitada, 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](#)² do [CIVA](#), 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)».

Segundo Nabais, J. (2004)³, “...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 CIVA, 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](#)):

² 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.

³ Ver a propósito Nabais, J. (2004) “Direito Fiscal” – 2.ª Edição, Editora Almedina, maio de 2014; Pág. N.º 569.

- 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 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)⁴, aprovado pelo [Regulamento n.º 594/2018, de 4 de setembro](#), da [Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos \(ERSAR, I.P.\)](#)⁵, dadas as características de relacionamento comercial das entidades gestoras dos serviços de abastecimento de Água e do

⁴ 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).

⁵ Disponível no sítio da Internet do [ersar.pt](#). Consultas efetuadas a 12.10.2022.

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](#))⁶.

Em termos de enquadramento no âmbito da União Europeia, refira-se que 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](#).

⁶ «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».

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 objectivo do mercado interno, nomeadamente, no que respeita aos sujeitos passivos, às entregas de bens e prestações de serviços e ao lugar das operações tributáveis.

Em termos de antecedentes parlamentares verifica-se que embora seja possível identificar diversas iniciativas pendentes relativas à poupança e reutilização de água, não foi identificado nenhum antecedente parlamentar diretamente conexo com a matéria objeto da presente iniciativa

PARTE II – OPINIÃO DO(A) DEPUTADO(A) RELATOR(A)

A signatária do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de «elaboração facultativa» nos termos do n.º 3 do artigo 137.º do RAR, reservando o seu Grupo Parlamentar a respetiva posição para o debate em Plenário.

PARTE III – CONCLUSÕES

A Comissão de Orçamento e Finanças é de parecer que o Projeto de Lei n.º 338/XV/1.ª (PAN) “reduz para 6% o IVA das prestações de serviços que visem assegurar a eficiência hídrica das habitações, procedendo à alteração ao Código do IVA”, reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser discutido em plenário, reservando os grupos parlamentares o seu sentido de voto para o debate em plenário.


Palácio de S. Bento, 19 de Outubro de 2022.

A Deputada Relatora



(Sara Madruga da Costa)

O Presidente da Comissão



(Filipe Neto Brandão)

PARTE IV – ANEXOS

- [Nota Técnica do Projeto de Lei n.º 338/XV/1.ª \(PAN\)](#) “reduz para 6% o IVA das prestações de serviços que visem assegurar a eficiência hídrica das habitações, procedendo à alteração ao Código do IVA”.