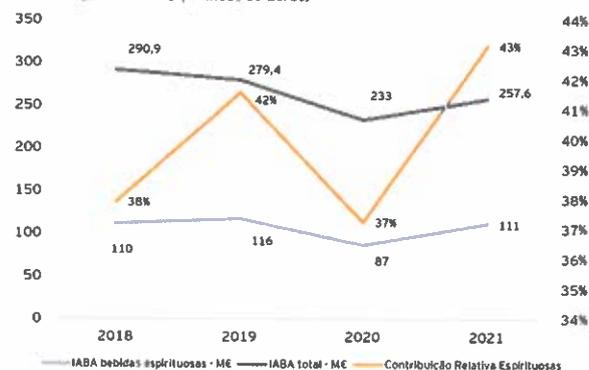


## Shadow Forecast - Economic Paper

### 1. A execução orçamental do IABA em 2022 - Prestação de contas

A título preliminar, importa referir que à data de setembro de 2022, o valor das introduções no consumo de bebidas espirituosas  **aumentou 33,5% face a 2021 em Portugal Continental, 17,1% e 46,2% nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respetivamente**. Este incremento no valor das introduções no consumo traduz-se num **acréscimo de receita fiscal em sede de Imposto sobre as Bebidas Alcoólicas ("IABA") superior a 25 milhões de Euros face ao valor arrecadado no período homólogo**. Tendo presente o atual comportamento da receita fiscal em sede de IABA, recordamos que decorreram quatro anos, entre 2018 e meados de 2022, desde que foi implementada em Portugal, pela primeira vez na história moderna da fiscalidade nacional, uma cláusula de *stand-still* em sede de IABA. Assim, nesse período, a taxa deste imposto fixou-se em 1.386,93 EUR/hectolitro no que respeita às bebidas espirituosas. Neste sentido,

Figura 1: Comparação entre receita arrecadada bebidas espirituosas e receita total IABA (2018 - 2021 | Milhões de Euros)



Fonte: Estatísticas Portal Aduaneiro - Autoridade Tributária e Aduaneira | DGO: Síntese Execução Orçamental | EY

e em termos do compromisso assumido por parte da indústria no que respeita à *prestação de contas* em matéria tributária, revela-se crucial efetuar o devido acompanhamento da arrecadação de receita deste imposto, bem como determinar a sua execução concreta face ao valor orçamentado. Tal exercício assume uma importância ainda maior à luz dos eventos recentes, os quais têm marcado negativamente muitos dos setores de atividade das diversas economias mundiais. Portugal não foi exceção. Em particular, o canal *on-trade* e a sua conexão intrínseca ao setor do turismo em território nacional, muito afetado pela crise pandémica e cuja pujança pareceu querer recuperar durante o exercício de 2022. Neste seguimento, apresentamos *infra* a nossa análise detalhada por referência à evolução da receita fiscal em sede de IABA para os últimos quatro exercícios e quais os impactos que uma *tax policy* eficiente podem gerar em matéria de receita e apoio, sobretudo aos pequenos operadores da Indústria das bebidas espirituosas. Ora vejamos:

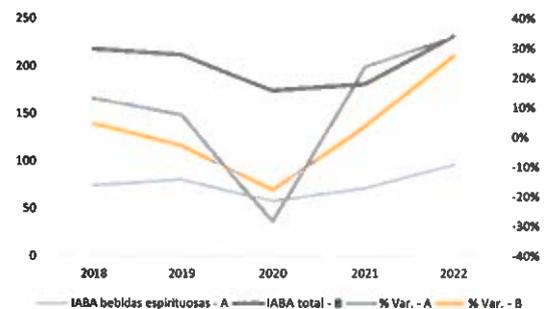
Anos	IABA bebidas espirituosas	IABA Total	Contribuição Relativa
2018	110,26	290,90	38%
2019	116,12	279,40	42%
2020	86,75	233,00	37%
2021	111,11	257,60	43%

Adicionalmente, face do decurso de metade do ano 2022, remetemos *infra* uma tabela contendo a receita de IABA das bebidas espirituosas e a receita de IABA total para o período de janeiro a setembro, desde 2018 a 2022, onde claramente se pode constatar um incremento de receita nos exercícios de 2021 e 2022, anos de recuperação pós- pandemia, aumento este de arrecadação sem se ter observado um aumento da taxa de imposto no âmbito da política de *stand-still*. De facto, observa-se um aumento em 13,4% da receita fiscal em sede de IABA na categoria das bebidas espirituosas, imediatamente a seguir à implementação de uma política de *stand-still*

para o setor, recrudescendo o valor da receita logo em 2020, por força da pandemia da COVID-19. Não obstante, entre 2021 e 2022, observa-se novamente um aumento extremamente acentuado da receita gerada pela categoria das bebidas espirituosas, com incrementos de arrecadação fiscal na ordem dos 24% e 34,1%, claramente a servir de motor para o crescimento da coleta em sede de IABA como um todo. Em verdade, constata-se que o crescimento marginal da categoria das bebidas espirituosas é superior à taxa de crescimento do IABA como um todo, pelo que as primeiras, em sintonia com a resiliência do setor, perfilam-se como fator de crescimento fundamental da receita fiscal de forma agregada.

Figura 2: Comparação entre receita arrecadada bebidas espirituosas e receita total IABA nos meses de janeiro a setembro (2018 – 2022)

	IABA bebidas espirituosas - A	IABA total - B	% Var. - A	% Var. - B
2018	75,14	218,80	13,4%	4,5%
2019	80,91	212,60	7,7%	-2,8%
2020	58,13	175,20	-28,2%	-17,6%
2021	72,05	181,90	24,0%	3,8%
2022	96,59	232,20	34,1%	27,7%
<b>TOTAL</b>	<b>382,83</b>	<b>1 020,70</b>		



Fonte: Estatísticas Portal Aduaneiro | Síntese Execução Orçamental

Apesar disso, a partir de julho de 2022, a taxa de IABA das bebidas espirituosas aumentou cerca de 1%, de 1.386,93 EUR/hectolitro para 1.400,80 EUR/hectolitro. De facto, importa destacar que apesar de, no primeiro semestre de 2022, as introduções no consumo terem aumentado 47% face ao período homólogo, este aumento apenas atingiu o valor de 17,5%

quando analisados os períodos de julho a setembro de 2022, face ao período homólogo correspondente. Esta redução no valor das introduções no consumo reflete, não apenas, mas também, a adequação e ajustamento do comportamento dos operadores ao aumento da taxa de imposto para a segunda metade de 2022.

## 2. Dos atuais impactos de contexto - a inflação importada

Pese embora o desempenho do setor das bebidas espirituosas durante o ano de 2022, quer em termos do aumento das introduções de consumo e consequente crescimento da receita fiscal para esta categoria em mais de 25 milhões de Euros face ao valor registado em 2021, o setor, tal como a economia portuguesa de forma transversal, enfrenta um conjunto de desafios à escala global. Entre estes, destaca-se o aumento do custo das matérias-primas, sobretudo, produtos energéticos que impactam de sobremaneira os operadores do setor (por exemplo, as garrafas de vidro cuja produção depende do consumo de gás, entre outras matérias-primas energéticas). Isto significa que, a par e passo com o aumento generalizado de preços em território nacional, *i.e.*, à inflação local, acresce um fenómeno de inflação importada, na medida da aquisição de produtos

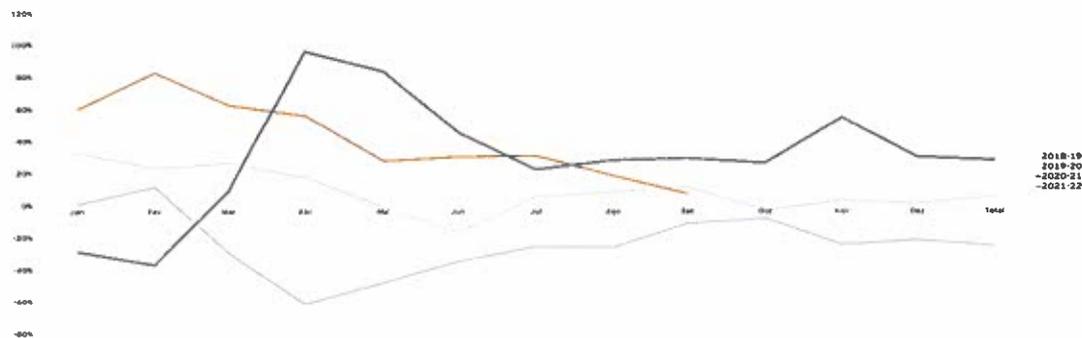
energéticos oriundos de fora do território nacional, já de si encarecidos com o aumento generalizado de preços de produção e que, agora, concorrem para a estrutura de custos dos operadores nacionais. Por este motivo, afigura-se fundamental a manutenção da taxa de imposto na ótica do *stand-still* observado desde 2018, por forma a que o legislador não contribua de forma direta ou indireta, para o incremento do fenómeno inflacionista, na medida da repercussão (a ter lugar) do aumento do IABA junto do consumidor final. Por outro lado, a manutenção da taxa de IABA inalterada servirá de catalisador para os operadores da indústria das bebidas espirituosas no caminho da recuperação no cenário pós-pandémico, promovendo a resiliência do setor atento o crescimento das introduções no consumo de bebidas espirituosas e consequente incremento da receita fiscal total em IABA, protagonizada pelos operadores de mercado.

Figura 3: Evolução da receita fiscal de IABA na categoria das bebidas espirituosas (2018 - 2022) | Variação da receita fiscal meses do ano (2018 - 2022 (Jan - Set))



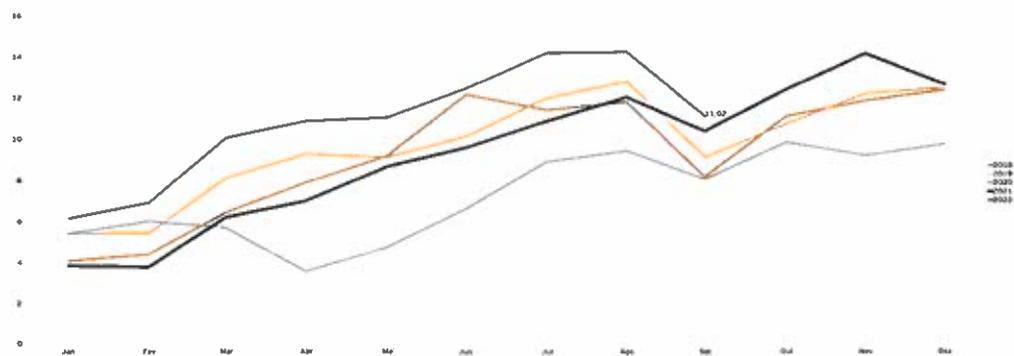
Variação 2021-2022 à data do setembr de 2022

Figura 4: Variação percentual da receita de IABA entre Jan - Dez (2018 - 2022 (Jan - Set))



Fonte: Estatísticas Portal Aduaneiro | Síntese Execução Orçamental | EY

Figura 5: Variação receita fiscal IABA em milhões Euros Jan - Dez (2018 - 2022 (Jan - Set))



Fonte: Estatísticas Portal Aduaneiro | Síntese Execução Orçamental | EY

Adicionalmente e à semelhança dos anos anteriores, recorrendo a um modelo de regressão linear múltipla, foi projetado um modelo de arrecadação de receita fiscal em sede de IABA com base na manutenção da taxa de imposto para as bebidas espirituosas (*stand-still*), com referência ao horizonte temporal 2022 a 2030. Para efeitos da

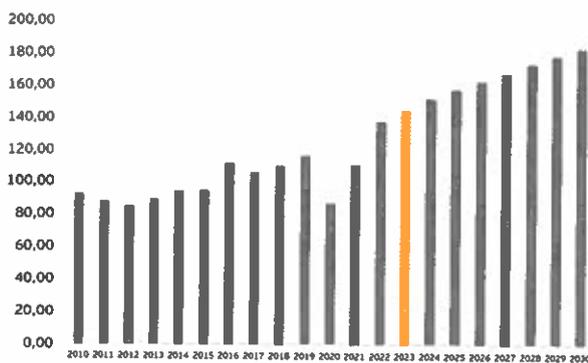
análise que aqui se pretende realizar, serão apresentadas conclusões por referência ao ano de 2022 em diante, designadamente as projeções e estimativas de arrecadação de receita, em função das variáveis utilizadas na construção do modelo e respetiva atualização em face do cenário macroeconómico atual.

### 3. Evolução da receita fiscal de IABA

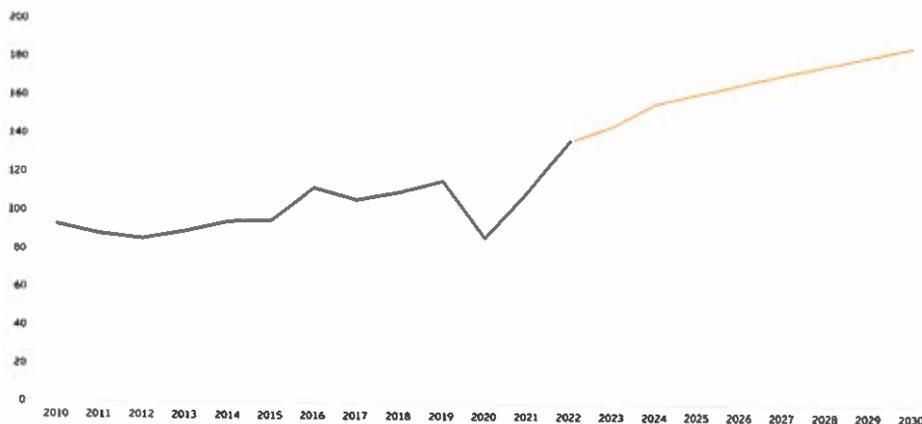
Neste enquadramento, importa aferir que estimamos atingir, com base no nosso modelo de projeção *shadow-forecast*, um valor de arrecadação fiscal em sede de IABA para a categoria de bebidas espirituosas no montante de 145,25 milhões de Euros, caso se mantenha o valor da taxa de imposto nos 1.400,80 Euros/hectolitro, ou seja, adotando-se uma política de *stand-still* e congelamento da taxa de imposto. A projeção efetuada até 2030 permite ainda equacionar um valor de arrecadação fiscal que ascende a 182,56 milhões de Euros, em

sede de IABA e apenas para a categoria das bebidas espirituosas. Salientamos que a projeção de arrecadação de receita será tanto maior, nos termos da modelização projetada, quanto maior for o período de *stand-still* ou eventual redução da taxa de imposto, por nos encontrarmos para lá do ponto ótimo em termos de eficiência tributária em IABA, no quadro da teoria da curva de *Laffer*. Uma das variáveis que explica este efeito consiste, entre outras, no aumento da receita por força da diminuição dos desvios de consumo para Espanha (valor inferior de taxa de IABA).

Figura 6: Shadow Forecast 2010 - 2030 em milhões Euros



Anos	IABA Bebidas espirituosas	Variação %
2010	92,87	2,00%
2011	88,08	-5,16%
2012	85,63	-2,78%
2013	89,38	4,39%
2014	94,56	5,79%
2015	95,19	0,67%
2016	112,14	17,80%
2017	106,06	-5,42%
2018	110,26	3,96%
2019	116,12	5,31%
2020	86,75	-25,29%
2021	111,11	28,08%
2022	137,43	23,69%
2023	145,25	5,69%
2024	151,38	4,22%
2025	157,08	3,76%
2026	162,51	3,46%
2027	167,74	3,22%
2028	172,80	3,02%
2029	177,74	2,86%
2030	182,56	2,71%



Fonte: DGO - Síntese Execução Orçamental | EY

Sociedade Anónima - Capital Social 1.442.000 euros - Contribuinte N.º 500 912 645 - C.R. Comercial de Lisboa sob o mesmo número  
A member firm of Ernst & Young Global Limited



# Código dos Impostos Especiais de Consumo

## Da proposta de manutenção/congelamento da taxa de imposto – Exposição de motivos

### Código dos Impostos Especiais de Consumo – Imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (IABA na categoria das bebidas espirituosas)

#### Artigo 76.º, n.º 1

A adoção de uma política de congelamento (*stand-still*) da taxa de IABA na categoria das bebidas espirituosas aplicada a partir de 2018 e o final de junho de 2022, afigurou-se como um bom exemplo de política fiscal, em matéria de previsibilidade de receita, para além de ter assegurado uma estabilidade na coleta de imposto, bem como o incentivo à produção, investimento, introdução no circuito económico dos bens produzidos e comercialização pelos operadores desta tipologia de bebidas.

Com efeito, a manutenção da taxa de IABA, naqueles períodos, em 1.386,93€/hl permitiu ao Estado e com exceção dos anos de pandemia, arrecadar nos remanescentes exercícios valores adicionais de receita do que os inicialmente estimados, sem qualquer acréscimo da taxa de imposto e conforme dados oficiais da Direção-Geral do Orçamento. Ou seja, o acréscimo e a previsibilidade das receitas fiscais sobre a categoria das bebidas espirituosas introduzidas no consumo em território nacional foi notório, seguindo uma prática já anterior e largamente adotada pela maioria dos Estados-Membros da União Europeia.

Atualmente, Áustria (1.200€/hl desde 2016, taxa de IVA de 20%); Bélgica (2.992,79€/hl, desde 2016, desde 2016, taxa de IVA de 21%), Bulgária (562,43€/hl, desde 2016, taxa de IVA de 21%), Chipre (956,82€/hl, desde 2016, taxa de IVA de 19%), Alemanha (1.303€/hl, desde 2016, taxa de IVA de 19%), Irlanda (4.257€/hl, desde 2016, taxa de IVA de 23%), Itália (1.035,52€/hl, desde 2018, taxa de IVA de 22%), Luxemburgo (1.041,15€/hl, desde 2016, taxa de IVA de 17%), Malta (1.360,00€/hl, desde 2016, taxa de IVA de 18%), Países Baixos (1.686€/hl, desde 2016, taxa de IVA de 21%) e Espanha (958,94€/hl, desde 2017 taxa de IVA de 21%).

Caso paradigmático, explicável pela teoria económica e evidência empírica, nos termos das quais a ultrapassagem de um determinado ponto ótimo de tributação, determina que aumentos sucessivos da carga fiscal geram aumentos marginais decrescentes e, no limite, perda de receita, inclusive por incentivo à evasão fiscal e mercado paralelo. A Hungria desde 2017 (1.081,79€/hl, taxa de IVA de 27%) tem vindo a reduzir sucessivamente a taxa do IABA aplicável às bebidas espirituosas, atualmente no valor de 930,83€/hl (muito similar ao da Espanha).

A experiência comparada com outros Estados-Membros no que respeita à introdução de uma política de congelamento (*stand-still*) em Portugal aportou inegavelmente arrecadação de receita e estímulo à indústria (gerando novas oportunidades de emprego, volume de negócios dos operadores e, conseqüentemente, receita fiscal), além de que é uma política seguida por diversos países europeus, em que se inclui o único com fronteira terrestre com Portugal (Espanha). Espanha não apenas mantém, há mais tempo, desde 2017 até ao presente, um IEC nesta categoria de bebidas (958,94€/hl) mais baixo que o português (diferencial de 441,86€/hl), como o IVA inclusivamente também é mais baixo (21%). Em termos que o custo fiscal nestes tipos de produtos é superior em cerca de 60% (quando analisados conjuntamente IABA e IVA) entre Portugal e Espanha.

Salientar que à data de agosto de 2022, o valor das introduções no consumo de bebidas espirituosas aumentou 38,16% face a 2021 em Portugal Continental, 15,55% e 61,08% nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, respetivamente (valores que considerando já o mês de setembro de 2022 – 3.º mês, após o último aumento da taxa de IEC - será para os 3 espaços de 33,52%, 17,09% e 46,15%, respetivamente). Este incremento no valor das introduções no consumo traduz-se num acréscimo de receita fiscal em sede IABA, à data de setembro de 2022, **superior a 25 milhões de Euros** face ao valor arrecadado no período homólogo.

No primeiro semestre de 2022, as introduções no consumo aumentaram 47% face ao período homólogo, este aumento apenas atingiu o valor de 17,5% quando analisados os períodos de julho a setembro de 2022, face ao período homólogo correspondente. Esta redução no valor das introduções no consumo reflete, não apenas, mas também, a adequação e ajustamento do comportamento dos operadores ao aumento da taxa de imposto (de 1.386,93€/hl para 1.400,80€/hl) na segunda metade de 2022.

Em termos comparativos com os últimos 4 anos (janeiro-setembro de 2018 a 2022), logo, em 2019 o incremento das receitas de IABA nesta categoria de bebidas aumentou 7,7%, não considerando o ano pandémico de 2020, logo, em 2021, o incremento da arrecadação fiscal com a manutenção da taxa de IABA foi de 24% e, até ao presente, 34,1%.

Assim, propõe-se a manutenção do *stand-still* para o Orçamento de Estado de 2023, considerando que a manutenção do valor do IABA na categoria das bebidas espirituosas, apresenta o potencial de contribuir para a previsibilidade e o aumento das receitas dele provenientes (como reconhecido noutros Estados-Membros). Ademais, representa ainda um alívio, no sentido de não introduzir na taxa de IABA, um fenómeno inflacionista nacional (por via do acréscimo da carga fiscal na medida da repercussão a ter lugar com o aumento do IABA junto do consumidor final) que, todavia, apenas acresceria ao atual impacto que a inflação importada já aporta à indústria.

De facto, ao aumento generalizado de preços em território nacional, *i.e.*, à inflação local, acresce um fenómeno de inflação importada, na medida da aquisição de produtos energéticos oriundos de fora do território nacional, já de si encarecidos com o aumento generalizado de preços de produção e que, agora, concorrem para a estrutura de custos dos operadores nacionais (por exemplo, as garrafas de vidro cuja produção depende do consumo de gás, entre outras matérias-primas energéticas).

O fosso face a vários Estados-Membros da União Europeia, mas em particular, com Espanha, tende a agravar-se se considerarmos que em sede da Proposta de Lei do Orçamento do Estado para 2023 (PL 261/XXIII/2022, de 09.10.2022), a taxa do IABA para as bebidas espirituosas aumentaria cerca de 4% (para 1.456,83€/hl) em linha com o valor atual de inflação, após ter aumentado em 27 de junho, para os atuais 1.400,80€/hl (cerca de 1% mais do que o período de *stand-still*).

Com base na modelização de suporte à manutenção da atual taxa de IABA, é admissível uma arrecadação de cerca de 145,25 M€ em 2023, 151,38 M€ em 2024, 157,08 M€ em 2025, 162,51 M€ em 2026, 167,74 M€ em 2027, 172,80 M€ em 2028, 177,74 M€ em 2029 e, finalmente, 182,56 M€ em 2030 (o que na prática, significa variações positivas anuais a rondar um crescimento médio de 3%) entre 2023 e 2030.

#### **Artigo 78.º, n.º 1**

Para a manutenção da neutralidade fiscal na construção de qualquer sistema de tributação do consumo, as isenções, exceções ou regimes especiais derogatórios da regra geral, devem ser reduzidos apenas aos casos relevantes e manifestamente necessários. Aqui se inclui o regime de exceção aplicável aos territórios ultraperiféricos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

A configuração jurídica da ultraperifericidade tem uma génese comunitária, atualmente consagrada nos artigos 349.º e 355.º do Tratado de Funcionamento da UE (“TFUE”), que contém o comando de atuação jurídico-política no âmbito da tutela específica das regiões ultraperiféricas (“RUP”) - diretamente aplicável por força do 8.º, n.º 4 da Constituição da República Portuguesa (“CRP”) -, as quais beneficiam de derrogações específicas da legislação comunitária por forma a enfrentarem os desafios decorrentes do seu afastamento, insularidade, pequena dimensão, topografia difícil, clima e dependência económica de um número reduzido de produtos.

Procedendo à promoção do desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional (*cf.* a norma-tarefa do artigo 9.º, alínea g), da CRP), tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico da Madeira, afigura-se como notória a necessidade de manutenção desta diferenciação positiva adjacente às RUP, por forma a promover a concretização do princípio da igualdade fiscal, tendo em conta as discrepâncias e os condicionamentos destas no contexto económico, social, cultural e geopolítico, face, ao Continente.

Deste modo, a manutenção do regime de exceção não pode ser tida como um incentivo ao consumo – pelo contrário, os fundamentos do regime em causa podem ser encontrados no equilíbrio entre, por um lado, o objetivo da arrecadação de receita fiscal e, por outro, a necessidade de desenvolver políticas de saúde pública. Como tal, o difícil acesso a estes territórios, a exiguidade, os custos acrescidos no fornecimento e aprovisionamento de bens, o rendimento per capita dos seus habitantes e as políticas de fixação de habitantes, legitimam a existência de um regime de exceção na tributação do IABA.

No que respeita às bebidas espirituosas, a manutenção a nível europeu deste estatuto, depende da convergência da fiscalidade das RUP à do Continente, garantindo, todavia, a sua existência e o diferencial, na medida do justificável, na tributação legitimadas pelas especificidades das RUP.

Ora, a fiscalidade aplicável às bebidas espirituosas declaradas para consumo na Região Autónoma da Madeira, ao rum da Madeira, licores e os «*crème de*» produzidos a partir de frutos ou plantas regionais definidas, produzidos e declarados para consumo na Região Autónoma da Madeira ou produzidos na Região Autónoma da Madeira e declarados para consumo no continente, tendencialmente, tem acompanhado o *stand-still* da taxa de IABA das bebidas espirituosas (artigo 76.º do CIEC), o que se justifica não apenas porque:

1. A convergência da fiscalidade da RUP Madeira à do Continente preserva a manutenção do estatuto ultraperiférico; como,
2. O nível de introduções no consumo e correspondente arrecadação de receita fiscal em sede de IABA das bebidas espirituosas no Continente apresentou sempre uma evolução positiva, entre 2018 e meados de 2022 (com o Orçamento do Estado para 2022), tendo por base a não atualização da taxa de IABA. Logo, numa ótica de harmonização, otimização e manutenção da RUP Madeira, justifica-se que se lhe estenda a aplicação do *stand-still* da taxa de IABA das bebidas espirituosas que se propõe para o Continente conforme dados e razões *supra*.

