



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

PROPOSTA DE LEI Nº 178/XII/3ª (ORÇAMENTO DO ESTADO PARA 2014)

Proposta de Alteração

Exposição de Motivos

I - Das razões da alteração proposta ao artigo 105.º e ao número 1 do artigo 105-A.º do CIEC

A Diretiva do Conselho 92/79/CEE, de 19 de Outubro, relativa à aproximação dos Impostos Sobre os Tabacos, estatua no seu artigo 3.º, n.º 2, que Portugal poderia aplicar “[...] uma taxa reduzida, inferior até 50%” à taxa fixada para Portugal Continental, aos cigarros consumidos nas regiões ultraperiféricas dos Açores e Madeira “[...] fabricados por pequenos produtores, cuja produção anual não exceda por cada um 500 toneladas”.

Em termos históricos, esta autorização de redução de taxa do IST teve como principal objetivo a proteção dos pequenos fabricantes de cigarros das regiões mais desfavorecidas e ultraperiféricas da União Europeia, com uma economia naturalmente mais dependentes da produção local de cigarros, regiões estas em que o modelo de tributação dos cigarros daria prevalência ao elemento *ad valorem* da taxa global de imposto, favorecendo os cigarros aí produzidos.

Ou seja, estando subjacente a este regime especial a proteção da pequena produção dos cigarros realizada num determinado território economicamente carenciado, parece ser de concluir, salvo melhor opinião, que a aplicação da taxa reduzida de IST estará condicionada à verificação de uma coincidência territorial entre o local onde os cigarros são produzidos e o local onde são consumidos.

É de salientar que esta autorização de redução de taxa de IST manteve-se nas Diretivas subsequentes nesta matéria, constando atualmente do artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva do Conselho 2011/64/UE, de 21/6, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufacturados.

II - Transposição para o ordenamento jurídico Português do regime especial dos pequenos produtores

O legislador português transpôs o referido regime através do artigo 85.º do antigo CIEC, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 566/99, de 22/12, nos termos do qual era estatuído que:

“Aos cigarros consumidos nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e fabricados por pequenos produtores cuja produção anual não exceda, por cada um, 500 t serão aplicáveis as seguintes taxas:

a) Elemento específico – 255\$00;

b) Elemento ad valorem – 37%”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Por conseguinte, atenta a identidade de taxa global do IST aplicável ao abrigo deste regime aos cigarros produzidos e consumidos na Região Autónoma da Madeira (“RAM”) e aos cigarros produzidos e consumidos na Região Autónoma dos Açores (“RAA”), foi criado um regime uniforme para ambas as regiões autónomas.

Ao contrário do que parece estar subjacente à autorização europeia de redução de taxa de IST, o regime interno de redução de taxa de imposto, tal como desenhado pelo legislador nacional, não permite dar devido cumprimento ao princípio fundamental deste regime especial, *i.e.*, haver uma identidade total entre o território em que os cigarros são produzidos e o território em que são consumidos.

Esta construção unitária do regime dos pequenos produtores manteve-se com a aprovação do CIEC, em 2010, o qual previa no seu artigo 105.º que:

“1 - Aos cigarros fabricados nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira por pequenos produtores cuja produção anual não exceda, individualmente, 500 t e que sejam consumidos nessas regiões, são aplicáveis as seguintes taxas:

a) Elemento específico – € 9,28;

b) Elemento ad valorem – 36,5 %.

2 - Aos cigarros que reúnam as condições previstas no número anterior não é aplicável o disposto no n.º 5 do artigo 103.º”.1

III - Alterações legislativas na sequência do «Programa de Ajustamento Económico e Financeiro da Região Autónoma da Madeira» (“PAEF-RAM»)

No âmbito do PAEF-RAM, o Governo Regional da Madeira comprometeu-se com o Governo da República em matéria de receitas decorrentes de impostos e taxas a que *“as taxas do Imposto sobre o Tabaco aplicáveis à REGIÃO serão aumentadas, eliminando-se o diferencial face às taxas aplicáveis em Portugal continental, salvaguardando o regime dos pequenos produtores”*.

O aumento do IST aplicável na Região Autónoma da Madeira foi concretizado através da Lei n.º 14-A/2012, de 30 de Março, mediante o aditamento de um novo artigo ao CIEC - artigo 105.º-A - que veio romper com a conceção unitária do regime dos pequenos produtores regionais, passando a prever uma tributação diferenciada para os cigarros produzidos e consumidos na Região Autónoma da Madeira e para os produzidos e consumidos na Região Autónoma dos Açores.

Em concreto, este novo normativo veio prever que aos cigarros fabricados na Região Autónoma da Madeira e na Região Autónoma dos Açores, por pequenos produtores cuja produção anual não exceda, individualmente, as 500 toneladas e que seja consumido na Região Autónoma da Madeira, aplicar-se-iam as seguintes taxas (de 1.04.2012 a 31.12.2012):



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- (i) Elemento específico - EUR 78,37 [*i.e.*, EUR 58,00 - cfr. artigo 105.º-A, n.º 1, do CIEC -, acrescidos da sobretaxa de EUR 20,37 prevista no n.º 3 do referido normativo]; e
 - (ii) Elemento *ad valorem* - 20% [*i.e.*, 10% igualmente por força do artigo 105.º-A, n.º 1, do CIEC, acrescido da sobretaxa de 10% agora constante do n.º 3 deste preceito].²
1. Ou seja, nesse momento o legislador decidiu não aplicar um imposto mínimo ao tabaco produzido na Região Autónoma dos Açores e na Região Autónoma da Madeira ao abrigo do regime dos pequenos produtores. Contudo, o imposto mínimo acabaria por ser estendido a estas regiões autónomas com a Lei do Orçamento do Estado para 2012 (Lei n.º 64-B/2011, de 30/12), mediante a alteração da redação do n.º 2 do artigo 105.º nos seguintes termos: “*Os cigarros ficam sujeitos, no mínimo, a 50% do imposto que resulte da aplicação do disposto no n.º 5 do artigo 103.º.*”
 2. Estas taxas vigorarão até 31 de Dezembro de 2013.

Adicionalmente, o valor do imposto especial mínimo incidente sobre os cigarros introduzidos no consumo na Região Autónoma da Madeira foi igualmente agravado, primeiro para 65% do IST vigente no Continente, correspondendo atualmente a 80% daquele valor (cfr., artigo 105.º-A, n.º 2, do CIEC).³

Ou seja, passou a haver uma equiparação total entre as taxas aplicáveis ao tabaco produzido na Região Autónoma da Madeira e na Região Autónoma dos Açores ao abrigo do regime especial dos pequenos produtores de tabaco e as praticadas no Continente.

Por outro lado, todos os cigarros produzidos fora da Região Autónoma da Madeira mas introduzidos no consumo nesta Região são tributados às seguintes taxas: 4

- (i) Elemento específico - EUR 99,76 [*i.e.*, EUR 79,39 - cfr. artigo 103.º, n.º 4, do CIEC -, acrescido da sobretaxa de EUR 20,37 constante do artigo 105.º-A, n.º 3, do CIEC]; e
- (ii) Elemento *ad valorem* - 30% [resultante do somatório da taxa prevista nos artigos 103.º, n.º 4, e 105.º-A, n.º 3, do artigo do CIEC].

Por conseguinte, do exposto conclui-se que a forma escolhida pelo legislador para salvaguardar o regime especial dos pequenos produtores de tabaco na Região Autónoma da Madeira foi a de agravar a tributação do tabaco produzido fora da Região Autónoma da Madeira - com exceção do tabaco produzido na Região Autónoma dos Açores - e que venha a ser introduzido no consumo naquela região autónoma, por comparação com a carga fiscal aplicável ao tabaco aí fabricado e consumido.

IV - Conformidade com a autorização europeia para a implementação de um regime de redução da taxa de imposto ao nível das Regiões Autónomas

Não obstante ter sido afastada a unicidade do regime dos pequenos produtores de tabaco, a verdade é que continuou a ser possível produzir cigarros fora da Região Autónoma da Madeira - em concreto,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

na Região Autónoma dos Açores - e proceder à introdução do mesmo no consumo na Região Autónoma da Madeira, aproveitando estes da taxa prevista na Região Autónoma da Madeira para os cigarros aí fabricados, o que acaba por esvaziar por completo o campo de aplicação efetiva do regime especial de redução de taxa para os pequenos produtores na Região Autónoma da Madeira.

3. Agravamento introduzido com a Lei do Orçamento do Estado para 2013.

4. Estas taxas vigorarão até 31 de Dezembro de 2013.

Com efeito, mercê das potenciais vantagens competitivas que a produção na Região Autónoma dos Açores pode apresentar face ao sector de produção de tabaco na Região Autónoma da Madeira, poderá facilmente dar-se uma transferência da produção de tabaco desta Região Autónoma para a Região Autónoma dos Açores, fazendo portanto perigar a sustentabilidade económica da indústria local madeirense - o que, como se viu *supra* em I., contraria por completo a lógica subjacente à implementação deste regime de redução de taxa de imposto.

De facto, a *ratio* do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva do Conselho 92/79/CEE, de 19/10, a qual se manteve no artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva do Conselho 2011/64/UE, de 21/6, foi a de proteger a produção local das regiões ultraperiféricas, o que significa que o objetivo continuará indiscutivelmente a justificar-se mesmo que a *ameaça* seja originária de uma outra região igualmente ultraperiférica.

Assim, cremos que alterações legislativas detalhadas no ponto anterior vieram reduzir a margem de aplicação do regime especial de redução de taxa de IST aos cigarros produzidos na Região Autónoma da Madeira por pequenos produtores, ao contrário da intenção declarada no PAEF-RAM em o manter plenamente em vigor.

Ademais, e como já comentado acima, as alterações introduzidas ao CIEC em 2012, não obstante porem fim à unicidade do regime de redução de taxa, não aproveitaram a oportunidade para corrigir o vício fundamental de conceção deste regime especial, a saber, a possibilidade de os cigarros produzidos na Região Autónoma da Madeira ou na Região Autónoma dos Açores poderem vir a beneficiar de uma redução de taxa mesmo se efetivamente consumidos num território distinto do território em que foram produzidos.

Por outras palavras, desde a sua origem o regime dos pequenos produtores de cigarros não se encontrava conforme com a autorização legislativa constante do artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva do Conselho 92/79/CEE, de 19/10, a qual se manteve no artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva do Conselho 2011/64/UE, de 21/6, uma vez que a mesma pressupõe que a aplicação da taxa reduzida está condicionada à verificação de uma coincidência territorial entre o local (*i.e.*, região autónoma) onde os cigarros são produzidos e o local (*i.e.*, região autónoma) onde são consumidos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim, a adequação da legislação portuguesa à legislação comunitária poderá passar pela alteração da redação do artigo 105.º e do artigo 105.º-A do CIEC, eliminando-se a possibilidade dos cigarros produzidos na Região Autónoma dos Açores poderem ser consumidos na Região Autónoma da Madeira e vice-versa.

Esta solução implicará, portanto, que os cigarros produzidos na Região Autónoma dos Açores e introduzidos no consumo na Região Autónoma da Madeira acabem por ter uma tributação equivalente aos cigarros produzidos em Portugal Continental.

Ora, em nosso entender, é sustentável afirmar que tal solução não enfermaria de vícios de inconstitucionalidade, mormente quanto a uma alegada violação do princípio da igualdade - ou seja, decorrente da criação, por este facto, de uma discriminação negativa do tabaco produzido na Região Autónoma dos Açores e introduzido no consumo na Região Autónoma da Madeira face ao produzido na Região Autónoma da Madeira e aí consumido.

Pelo contrário, cremos que a alternativa avançada poderá, ela sim, além de adequar as normas de direito português às normas de Direito europeu em que se filiam, reafirmar o princípio da igualdade, tratando de forma distinta situações não comparáveis e tratando de forma igual situações equivalentes. Assim, atento o espírito dos normativos europeus acima indicados, a distinção a fazer será entre «cigarros» produzidos fora da região ultraperiférica da Madeira e aí consumidos *versus* os «cigarros» produzidos na região ultraperiférica da Madeira e aí consumidos.

Pelas razões supra expostas, propõe-se a alteração ao artigo 193.º de forma a introduzir novas alterações nos artigos 105.º e 105-A.º, nos termos seguintes:

Artigo 193.º

(...)

Os artigos 28.º, 66.º a 68.º, 71.º, 74.º, 76.º, 79.º, 89.º, 91.º, 93.º, 101.º, 103.º, 104.º, 105.º e 105-A.º, 106.º e 114.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo (Código dos IEC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21/6, passam a ter a seguinte redacção:

(...)

“Artigo 105.º

Taxas na Região Autónoma dos Açores

1 - Aos cigarros fabricados na Região Autónoma dos Açores por pequenos produtores cuja produção anual não exceda, individualmente, 500t e que sejam consumidos nessa Região, são aplicáveis as seguintes taxas:

**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

a) (...).

b) (...).

2 - (...).

Artigo 105-A.º**Taxas na Região Autónoma da Madeira**

1 - Aos cigarros fabricados na Região Autónoma da Madeira por pequenos produtores cuja produção anual não exceda, individualmente, 500t e que sejam consumidos na Região Autónoma da Madeira, são aplicáveis as seguintes taxas:

a) (...).

b) (...).

2 - (...).

3 - (...).

a) (...).

b) (...).”

(...)

Palácio de São Bento, 15 de Novembro de 2013

Os Deputados,

Guilherme Silva - Cláudia Monteiro de Aguiar - Correia de Jesus - Hugo Velosa (PSD)

Rui Barreto (CDS-PP)

Jacinto Serrão (PS)