

Projeto de Lei n.º 933/XIII/3.ª (PAN)

Reduz a taxa de IVA aplicável aos produtos alimentares para animais de companhia para a taxa intermédia

Data de admissão: 29-06-2018

Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª)

Índice

- I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa
- II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário
- III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes
- IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria
- V. Consultas e contributos
- VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Filomena Romano de Castro e Maria João Godinho (DILP), Lurdes Sauane (DAPLEN), Filipe Xavier e Ângela Dionísio (DAC)

Data: 11 de outubro 2018

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A iniciativa em questão, apresentada pelo Partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), visa reduzir a taxa de IVA aplicável aos produtos alimentares para animais de companhia para a taxa intermédia de 13%.

O PAN fundamenta a sua iniciativa nas vantagens económicas, fiscais e sociais que decorrem da redução da taxa de IVA na alimentação dos animais de companhia invocando os seguintes argumentos:

- a) Potencial poupança no orçamento das pessoas que detêm animais de companhia, bem como de todas as Associações de apoio aos animais, que enfrentam grandes constrangimentos financeiros para realizarem a sua missão social;
- b) Não discriminação. A alimentação, de pessoas ou de animais, sendo fundamental para a sua sobrevivência não deve ser objeto de discriminação baseada na tributação fiscal;
- c) A taxa de IVA aplicável a estes produtos no país vizinho é de 10%. Uma diferença que, na opinião do proponente da iniciativa, influencia negativamente a competitividade desta atividade produtiva promovendo a economia paralela, sobretudo nas zonas de fronteira.
- d) Perda de receita fiscal, que resulta do desvio da comercialização do produto e perda de competitividade das empresas portuguesas, com impacto no emprego.

Releva para análise desta iniciativa, salientar a dificuldade em quantificar a perda de volume de negócio das empresas portuguesas que resulta desta diferença de 13 pontos percentuais (p.p) face à taxa praticada em Espanha, tanto mais que o incentivo à compra deste produto fora de Portugal dependerá dos custos de transporte.

Por outro lado, a eficácia da iniciativa também dependerá da verificação do seu principal pressuposto, isto é, que a redução em 10 p.p na taxa de IVA aplicável a estes produtos (face à atual taxa de 23%) terá impacto positivo no seu preço final. Trata-se de um tema polémico que tem suscitado ampla discussão académica e não só. Por exemplo, a Comissão Europeia considera que a redução da taxa do IVA não constitui o melhor método para promover o consumo de certos bens ou serviços, porque, ao contrário dos impostos especiais de consumo, não promove a alteração do comportamento dos consumidores. Considera ainda que a repercussão da redução das taxas do IVA no preço final ao consumidor nunca é total, podendo até ser insignificante e temporária (ver [Memo/03/149](#)).

A questão é saber-se até que ponto o IVA pode constituir um bom instrumento de modelação de comportamentos, seja do lado da procura, ou da oferta. Na verdade, depende da elasticidade-preço da procura e da oferta. Face à informação disponível, desconhecemos se haverá ou não repercussão, total ou parcial, nos preços, ou seja, se a redução do imposto é totalmente ou parcialmente repercutido nos consumidores finais, através da redução do preço destes alimentos.

Releva ainda para a análise desta iniciativa rever o argumentário económico sobre a eficácia e os impactos dos benefícios fiscais. A redução desta taxa de IVA para 13% poderá configurar um benefício fiscal, correspondendo assim a uma despesa fiscal. Existe algum debate teórico em torno desta questão, seja do conceito de despesa fiscal, seja ainda do seu método de apuramento. O n.º 1 do artigo 2.º do [Estatuto dos Benefícios Fiscais](#) (EBF) define o conceito de benefício fiscal como “medidas de carácter excepcional instituídas para tutela de interesses públicos extrafiscais relevantes que sejam superiores aos da própria tributação que impedem”. Já o n.º 3 do mesmo artigo estatui a equivalência entre benefícios fiscais e despesas fiscais.

É relativamente consensual que o método da receita cessante é o mais utilizado para apurar o montante em que a receita fiscal é reduzida em consequência da introdução da despesa fiscal¹. Todavia, nos termos definidos pelo EBF, só os benefícios fiscais que concorrem para a receita cessante, são considerados despesa fiscal. Os demais desagregamentos de normas tributárias devem ser classificados como desagregamentos estruturais e não constituem despesa fiscal, devendo, ainda assim, ser objeto de quantificação. Esta diferenciação bem como o próprio apuramento da despesa fiscal não está isento de dificuldades, mas tem-se registado, recentemente, alguma evolução positiva na sua metodologia de apuramento². Confirmando-se que a redução do imposto ora proposto tem objetivos extrafiscais, se vier a ser aprovado, deverá constituir despesa fiscal.

O relatório de [Despesa Fiscal de 2017](#), recentemente publicado, dá conta que “entre 2014 e 2017, a despesa fiscal das Administrações Públicas (AP) apresenta um aumento de 2.055 milhões de euros, representando um acréscimo de 20,6%” e que esta evolução resulta sobretudo do aumento da despesa fiscal em sede de IVA, IRS e ISP. Refere-se ainda que, em 2017, o peso da despesa fiscal

¹ O recurso à despesa fiscal é considerado, por alguns economistas, como pouco transparente e suscetível de provocar distorções e ineficiências económicas, provocando um efeito de ilusão fiscal: os seus efeitos positivos são imediatamente sentidos (reduções de taxas, isenções, deduções à coleta) enquanto o seu custo permanece relativamente oculto. Sublinhe-se a este propósito, as recomendações constantes do [Relatório de auditoria do Tribunal de Contas](#) e de organismos internacionais como a OCDE e o FMI, visando o aperfeiçoamento do relatório anual de despesa fiscal, que tiveram acolhimento, pelo menos em parte, no documento de Despesa Fiscal de 2017.

² Na CGE de 2017, pela primeira vez, o apuramento da despesa fiscal obedeceu aos critérios que constam no *Manual de Quantificação da Despesa Fiscal* elaborado pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT). No recente relatório do Governo sobre a Despesa fiscal em 2017, informa-se que houve um aperfeiçoamento e uniformização, ao nível dos diversos impostos, do conceito e classificação da despesa fiscal, em consonância com o que consta no citado Manual e com as boas práticas internacionais. Por exemplo, regista-se agora a preocupação de distinguir claramente entre despesa fiscal e desagregamentos estruturais.

no PIB (nominal) é de 6,2%, correspondendo a um acréscimo de 0,5 pontos percentuais (p.p.) face a 2014.

Segundo a mesma fonte, em 2017, o peso da despesa fiscal em sede de IVA representa 3,9% do PIB, ascendendo a 7.443 milhões de euros. A despesa fiscal estimada das Administrações Públicas (AP), em sede de IVA, registou um crescimento de 26,8% no quadriénio 2014-2017.

A estimativa da perda de receita fiscal (liquida) resultante da redução da taxa de IVA, num horizonte temporal mais alargado, requer uma avaliação mais profunda sobre o impacto da variação do imposto sobre o comportamento do consumidor. Note-se que, na exposição de motivos da iniciativa, o PAN pressupõe que a redução da taxa de IVA contribuirá para a redução do preço da alimentação animal.

Analisando o caso da descida da taxa do IVA na restauração em Portugal, cujo [balanço semestral](#) consta dos relatórios do grupo de trabalho criado pelo Governo para esse efeito, observa-se em 2017 uma evolução positiva no emprego, na restauração, e uma tendência ascendente dos preços não refletindo, portanto, a descida da taxa do IVA. Tal evolução pode ser atribuível a vários fatores que concorrem, em simultâneo, para essa subida dos preços. Com efeito, a conjuntura económica mais favorável que se tem verificado nos últimos anos no país, terá contribuído para o aumento da procura na restauração bem como noutros setores económicos, pressionando não apenas os preços finais na restauração, mas também nos bens e serviços que integram esta cadeia produtiva. Assim, apenas uma análise contra factual poderia demonstrar, de forma inequívoca, se o benefício da redução da taxa do IVA foi ou não totalmente absorvido pelo sector da restauração³.

Para além da perspectiva de análise que circunscreve as variações das taxas de imposto no quadro das políticas fiscal e orçamental - analisando o seu impacto orçamental da variação da receita fiscal arrecada - devemos ter em mente que a variação das taxas de imposto pode ter outros propósitos, constituindo um instrumento mais amplo de política económica, como aliás se intui da exposição de motivos desta iniciativa legislativa.

Releva para a análise desta iniciativa, não apenas a avaliação da eficácia dos benefícios fiscais para alcançar fins económicos e socialmente desejáveis, como também a ponderação de matérias relacionadas com a discriminação na aplicação de taxas e com a importância da harmonização fiscal entre Estados-Membros da União Europeia (UE).

³ Um relatório recente da OCDE sobre Portugal, da série de [Relatórios económicos da OCDE](#), cita a experiência francesa, a qual sugere que os efeitos deste tipo de medidas no emprego são muito reduzidos, em especial quando comparados com a perda de receitas fiscais. Assinala ainda que a medida é, por si só, regressiva uma vez que as famílias de maiores rendimentos tendem a consumir desproporcionadamente mais no setor da restauração do que quaisquer outras. O Instituto Nacional de Estatísticas e Estudos Económicos Francês (INSEE), conclui que apenas 30% dos cortes no IVA restauração foram repassados para os consumidores.

II. **Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário**

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa é apresentada pelo Deputado único representante PAN nos termos da alínea b) do artigo 156.º e do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição e da](#) alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º e do artigo 118.º do **118.º do [Regimento da Assembleia da República \(Regimento\)](#), que consubstanciam o poder de iniciativa** da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, nos termos da alínea b) do artigo 156.º da Constituição e da alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, e dos grupos parlamentares, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

Toma a forma de projeto de lei nos termos do n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, mostra-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, cumprindo assim os requisitos formais dos projetos de lei previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento. Não infringe a Constituição ou os princípios nela consignada e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa, respeitando, assim, os limites que condicionam a admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento.

O autor do projeto de lei propõe uma redução da taxa de IVA aplicável aos produtos alimentares para animais de companhia, o que implica, em caso de aprovação, uma perda de receitas por parte do Estado, colocando em causa o limite constante do n.º 2 do mesmo artigo do RAR que veda a apresentação de projetos de lei que envolvam no ano económico em curso, aumento das despesas ou diminuição das receitas do Estado previstas no Orçamento” (o mesmo limite atinente a despesas e receitas está também consagrado no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição sendo conhecido pela designação de “lei-travão”). Porém, o proponente salvaguarda esta questão diferindo a entrada em vigor (artigo 3.º) da sua iniciativa, que ocorrerá com a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação.

A matéria objeto desta iniciativa pertence à competência legislativa reservada da Assembleia da República, integrando a reserva parlamentar relativa [alínea i) do artigo 165.º da Constituição].

Este projeto de lei deu entrada em 28/06/2018 e foi admitido em 29/06/2018, tendo baixado na generalidade à Comissão de Orçamento, Finanças e Modernização Administrativa (5.ª). A iniciativa foi anunciada na sessão plenária de 29/06/2018, tendo sido designado relator do parecer o Deputado António Ventura (PSD).

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), de ora em diante designada como lei formulário, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que cumpre referir.

Esta iniciativa tem um título que traduz o seu objeto, em conformidade com o disposto no artigo 7.º da referida lei.

Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da mesma lei: “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”. Este projeto de lei propõe-se aditar a verba 2.8 à Lista II anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (Código do IVA), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro](#). Porém, tratando-se de códigos fiscais e tendo em conta, neste caso particular, o número de alterações sofridas, designadamente em sede de Orçamento do Estado, a prática seguida tem sido a de não referenciar o número de ordem da alteração introduzida, por razões de segurança jurídica. Ainda assim, justifica-se fazer no título uma referência ao facto de a iniciativa alterar o Código do IVA, termos em que se sugere o seguinte título:

“Reduz a taxa de imposto sobre o valor acrescentado dos produtos alimentares destinados a animais de companhia, alterando o Código do Imposto Sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro”.

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*.

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

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

Os princípios orientadores do sistema tributário encontram-se plasmados na Constituição da República Portuguesa (CRP). Assim, o [artigo 103.º](#)⁴ ocupa-se do sistema fiscal, em geral, e o [artigo 104.º](#)⁵ ocupa-se das principais espécies de impostos, a saber: *o imposto sobre o rendimento pessoal visa a diminuição das desigualdades e será único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar (n.º 1); a tributação das empresas incide fundamentalmente sobre o seu rendimento real (n.º 2); a tributação do património deve contribuir para a igualdade entre os cidadãos (n.º 3); a tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo (n.º 4).*

*O artigo 104.º ao mencionar e regular expressamente quatro espécies de impostos - certamente por serem os mais importantes sob o ponto de vista jurídico-constitucional -, a Constituição não exclui obviamente a existência de outros impostos além dos mencionados, desde que criados de acordo com os requisitos constitucionais. Em matéria tributária não existe numerus clausus (salvo na área particular da tributação pessoal, em que, de acordo com o n.º 1, só poderá haver um imposto)*⁶.

Nos termos da [alínea i\), n.º 1, do artigo 165.º](#), da CRP a criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas são da exclusiva competência da Assembleia da República, salvo autorização ao Governo.

O sistema fiscal sofreu, na década de oitenta, importantes transformações ao nível da tributação, quer do consumo, quer do rendimento. Com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia em 1986, surgiu, no campo da tributação do consumo, o Imposto sobre o Valor Acrescentado em substituição do Imposto de Transações. Depois de concretizada a reforma da tributação do consumo procedeu-se, nos finais dos anos oitenta, à reforma da tributação do rendimento, tendo sido criados o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas. Com o surgimento destes dois impostos sobre o rendimento procedeu-se à substituição do sistema cedular misto que vinha sendo praticado pela fórmula de tributação tendencialmente unitária do rendimento. A criação do Imposto sobre o Valor

⁴ Neste artigo consagram-se os princípios da legalidade, da igualdade e da irretroatividade tributárias.

⁵ Texto revisto, primeiro pela [Lei Constitucional n.º 1/82](#) (1.ª Revisão Constitucional) que alterou os n.ºs 1, 3 e 4; posteriormente pela [Lei Constitucional n.º 1/97](#) (4.ª Revisão Constitucional) que alterou os n.ºs 1, 2 e 3.

⁶ *In*: CANOTILHO, J. Gomes e MOREIRA, Vital, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume I, Coimbra Editora, pág. 1099.

Acrescentado e dos Impostos sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e Coletivas representou uma viragem histórica na fiscalidade portuguesa, de tal forma, que ainda hoje se assumem como os principais impostos do nosso sistema fiscal e os que mais contribuem para as receitas do Estado português.

No que diz respeito ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA⁷), este encontra-se regulado pelo [Código do IVA](#) (CIVA), aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro](#), na sequência da autorização legislativa conferida pelo artigo 22.º da [Lei nº 42/83, de 31 de dezembro](#).

São sujeitos passivos de IVA as pessoas singulares ou coletivas que exerçam uma atividade económica ou que, praticando uma só operação tributável, essa operação preencha os pressupostos de incidência real do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) ou do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC).

O IVA é um imposto geral sobre o consumo incidindo sobre as transmissões de bens, as prestações de serviços efetuadas no território nacional, a título oneroso, as aquisições intracomunitárias e as importações de bens ([n.º 1 do artigo 1.º](#) do CIVA). Existem, contudo, operações que por serem consideradas de interesse geral ou social e com fins de relevante importância, beneficiam da isenção do imposto, pretendendo-se deste modo, desonerar quer administrativamente, quer financeiramente, tais atividades. Estão nesta categoria, designadamente, as operações definidas no [artigo 9.º](#) do Código.

De acordo com o [artigo 18.º](#) do Código existem três taxas de IVA: reduzida, intermédia e normal. Estas são aplicadas em função do local e do tipo de bem/serviço, conforme elenca o quadro abaixo.

Taxas de IVA

IVA	Continente	Madeira	Açores	Bens/serviços
Taxa reduzida ⁸	6%	5%	4%	Bens e serviços tributados constantes da Lista I
Taxa intermédia ⁹	13%	12%	9%	Bens e serviços tributados constantes da Lista II
Taxa normal	23%	22%	18%	Restantes bens e serviços

Recorde-se que, a iniciativa que o Grupo Parlamentar do PAN agora apresenta, retomando o [Projeto de Lei n.º 280/XIII](#) (1.^a) já apresentado na primeira sessão legislativa da presente legislatura, tendo sido rejeitado em sede de votação na generalidade, com votos contra do PSD, do PS, do CDS-PP e

⁷ O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) passou a vigorar a partir do dia 1 de julho de 1985, em substituição do Código do Imposto de Transações ([Decreto-Lei nº 374-D/79 de 10 de setembro](#)) e respetiva legislação complementar, o que significou uma substancial alteração do modelo da tributação geral do consumo.

⁸ Beneficiam da taxa reduzida alguns produtos alimentares, publicações periódicas, livros, produtos farmacêuticos, alojamento hoteleiro, bens de produção agrícola e transporte de passageiros.

⁹ Beneficiam da taxa intermédia alguns produtos alimentares, determinados serviços de restauração e entradas em espetáculos de canto, dança, música, teatro, cinema, tauromaquia e circo.

do PCP e votos a favor do BE, do PEV e do PAN. Esta iniciativa foi objeto de discussão conjunta com o [Projeto de Resolução n.º 447/XIII \(1.ª\)](#) - Recomenda ao Governo que avalie a redução da taxa de IVA incidente sobre produtos alimentares para animais de companhia, tendo em vista a possibilidade de incluir essa redução no Orçamento do Estado para 2017 (BE) -, tendo sido igualmente rejeitado com os votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP; votos a favor do BE, de Os Verdes, do PAN, do Deputado do PS Paulo Trigo Pereira e do Deputado do CDS-PP João Rebelo; e abstenções do PCP e dos Deputados do CDS-PP Isabel Galriça Neto, Nuno Magalhães, Patrícia Fonseca e Telmo Correia.

Ainda em sede do Orçamento do Estado para 2018 ([Proposta de Lei n.º 100/XIII/2.ª](#) que deu origem à [Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro](#) - que aprovou o Orçamento do Estado para 2018), o PAN apresentou a [proposta n.º 19 C](#) de aditamento à Lista II (adita a verba 2.8 à [Lista II](#) anexa ao Código do IVA), no sentido de reduzir a taxa de IVA aos produtos alimentares para animais de companhia. Durante a sua apreciação em comissão, a referida proposta foi rejeitada.

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

A [Diretiva 2006/112/CE](#) faz parte do pacote em matéria de equidade fiscal com vista à criação de um espaço único do imposto sobre o valor acrescentado (IVA)¹⁰ na UE, anunciada pelo Presidente Jean-Claude Juncker na sua carta de intenções que acompanhava o discurso sobre o Estado da União de 2017¹¹.

Quando o sistema comum do IVA foi criado em 1967, assumiu-se o compromisso de estabelecer um regime definitivo do IVA aplicável na então Comunidade Europeia, como se se tratasse de um único país¹², sem serem acordadas regras específicas em matéria de taxas do IVA para além da aplicação de uma taxa normal de IVA. Os Estados-Membros foram autorizados a aplicar um número ilimitado de taxas de IVA reduzidas e aumentadas, não tendo sido instituídos limites inferiores ou superiores da taxa¹³.

¹⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Comité Económico e Social Europeu relativa a um plano de ação sobre o IVA, Rumo a um espaço único do IVA na UE – Chegou o momento de decidir ([COM\(2016\) 148 final](#)).

¹¹ Estado da União 2017. Carta de intenções dirigida ao Presidente Antonio Tajani e ao Primeiro-Ministro Jüri Ratas, 13 de setembro de 2017, disponível em https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/state-union-2017-brochure_pt.pdf. V., igualmente, anexo I do Programa de Trabalho da Comissão para 2017, COM(2016) 710 final, Estrasburgo, 25.10.2016, p. 3, disponível em https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp_2017_annex_i_en.pdf.

¹² Primeira Diretiva 67/227/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios.

¹³ Segunda Diretiva 67/228/CEE do Conselho, de 11 de abril de 1967, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes aos impostos sobre o volume de negócios – estrutura e modalidades de aplicação do sistema comum de imposto sobre o valor acrescentado.

A abolição das fronteiras fiscais entre os Estados-Membros até ao final de 1992 tornou necessário reconsiderar a forma de tributar as trocas comerciais dos bens na Comunidade. O objetivo era que os bens fossem tributados no país de origem, refletindo perfeitamente a ideia de um verdadeiro mercado interno. Uma vez que as condições técnicas e políticas ainda não estavam reunidas para um tal sistema, foi aprovado o regime transitório do IVA¹⁴.

A proposta relativa ao regime definitivo abandona este objetivo e prevê a aplicação de um regime definitivo do IVA baseado na tributação no Estado-Membro de destino. No entanto, as atuais regras em matéria de taxas de IVA continuam a ser compatíveis com o sistema baseado na tributação na origem mas demasiado restritivas para um sistema de IVA baseado na tributação no destino.

A base do sistema comum de IVA atualmente em vigor é a Diretiva IVA, [Diretiva 2006/112/CE](#) do Conselho, de 28 de Novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado, e atos conexos. Uma vez que o IVA é um imposto harmonizado a nível da Comunidade, 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 um intervalo para as tarifas “regulares” de IVA, com um valor máximo de 25% e um mínimo (fixado em 2010) de 15%. Dada a amplitude dos intervalos e a possibilidade de vigorar uma ou duas taxas reduzidas (de pelo menos 5%), além de uma taxa para bens “de luxo” (sem consenso do Conselho para um limite superior), em conjunto com várias exceções e derrogações (por exemplo a taxa de 0% para a venda de livros no Reino Unido), as diferenças entre Estados-Membros em matéria de IVA permanece elevada.

Para garantir a aplicação uniforme da Diretiva do IVA, o [Regulamento de Execução \(UE\) n.º282/2011](#) do Conselho, de 15 de Março de 2011, estabelece medidas de aplicação relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado. Estas medidas podem ser aplicadas diretamente sem transposição nacional.

Uma vez que as disposições fiscais comuns são indissociáveis da luta contra a fraude e evasão fiscal, a Diretiva IVA foi acompanhada da [Diretiva 2006/69/CE](#) do Conselho, de 24 de Julho de 2006, relativa a certas medidas destinadas a simplificar o procedimento de cobrança do imposto sobre o valor acrescentado e a lutar contra a fraude ou evasão fiscais (que altera a Diretiva 77/388/CEE). Essas medidas foram reforçadas pelo [Regulamento \(UE\) n.º904/2010](#) do Conselho, de 7 de Outubro de 2010, relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado, que estabeleceu um quadro para a armazenagem, o acesso e a transmissão

¹⁴ Diretiva 91/680/CEE do Conselho, de 16 de dezembro de 1991, que completa o sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e altera, tendo em vista a abolição das fronteiras fiscais, a Diretiva 77/388/CEE (JO L 376 de 31.12.1991, p. 1).

eletrónicas de determinados dados destinados ao controlo do IVA entre autoridades tributárias dos Estados-Membros.

Num regime definitivo do IVA, todos os Estados-Membros serão abrangidos pelas mesmas normas e usufruiriam de igual liberdade na fixação das taxas de IVA. As normas harmonizadas e menos restritivas permitirão a todos os Estados-Membros, para além das duas taxas reduzidas de um mínimo de 5 % e de uma isenção com direito à dedução do IVA. Nesse caso, em vez de alargar a já longa lista de bens e serviços a que podem ser aplicadas taxas reduzidas, passa a existir uma lista negativa à qual não podem ser aplicadas taxas reduzidas.

Embora sendo menos restritivas, estas novas regras irão permitir uma aplicação mais ampla do princípio de neutralidade fiscal, princípio este que, no atual sistema transitório do IVA, é anulado pelas disposições do anexo III e pelas derrogações temporárias, cujo âmbito de aplicação é limitado. Ao abrigo das novas regras harmonizadas, os Estados-Membros são igualmente obrigados a assegurar que as taxas reduzidas são para benefício dos consumidores finais e que a fixação dessas taxas prossegue um objetivo de interesse geral. Além disso, caberá aos Estados-Membros garantir que a taxa média ponderada do IVA aplicada às operações em relação às quais o IVA não pode ser deduzido, será sempre superior a 12 %. Note-se finalmente que o Anexo III da DIRECTIVA 2006/112/CE DO CONSELHO de 28 de Novembro de 2006, contem a lista de bens e serviços em que é possível aplicar taxas reduzidas e que inclui especificamente os “Produtos alimentares (incluindo bebidas, com excepção das bebidas alcoólicas) destinados ao consumo humano e animal (...)”

- **Enquadramento internacional**

- Países europeus**

A Comissão Europeia disponibiliza no seu site um [documento](#) com informação atualizada a 1 de janeiro de 2018 sobre as taxas de IVA nos diversos Estados-Membros da União Europeia, sendo que em alguns casos é possível recolher informação sobre as taxas aplicáveis à alimentação de animais. Verifica-se que há uma grande diversidade de soluções, desde os países que não mencionam estes produtos, que ficam sujeitos à taxa geral, aos que os individualizam, quer distinguindo da alimentação de animais destinados ao consumo humano quer atribuindo a mesma taxa a todos os produtos de alimentação animal, nalguns casos sujeitando-os à taxa geral e noutros a taxas reduzidas.

Indica-se abaixo legislação comparada para os seguintes países da União Europeia: Espanha, França, Irlanda, Luxemburgo e Reino Unido.

ESPANHA

Em Espanha, o Imposto sobre o Valor Acrescentado (*Impuesto sobre el Valor Añadido – IVA*) é regulado pela [Ley 37/1992, de 28 de diciembre](#), e regulamentado pelo [Real Decreto 1624/1992, de 29 de diciembre](#). A taxa geral do IVA é de 21% ([artigo 90](#) da *Ley 37/1992, de 28 de diciembre*) e as taxas reduzidas são de 10% e de 4% ([artigo 91](#) da mesma lei). Nos termos deste preceito, estão sujeitas à taxa reduzida de 10%, entre outras, «as entregas, aquisições intracomunitárias ou importações (...) de substâncias ou produtos, independentemente da sua origem, que, devido às suas características, aplicações, componentes, preparação e estado de conservação, sejam habitualmente e adequadamente utilizados para a alimentação humana ou animal, de acordo com as disposições do Código Alimentar e diplomas que o regulamentam, com exceção das bebidas alcoólicas»¹⁵, não se distinguindo animais domésticos dos destinados a alimentação humana ou outros fins.

FRANÇA

O [Code Général des Impôts](#) (CGI) regula o imposto sobre o valor acrescentado em França ([TVA](#)) nos seus artigos [278](#) e seguintes.

A taxa geral é de 20% e as taxas reduzidas são de 10% e de 5,5%; existe ainda uma taxa especial de 2,1%¹⁶. De acordo com o referido artigo 278, aplica-se a taxa de 10% apenas aos alimentos para animais destinados ao consumo humano, ficando a alimentação para animais domésticos sujeita à taxa geral.

Estas e outras informações sobre este imposto podem ser consultadas no site da [Administração Fiscal francesa](#).

IRLANDA

Na Irlanda, é o [Value-added Tax Consolidation Act 2010](#) que regula a matéria do imposto sobre o valor acrescentado (VAT). A taxa geral é de 23%, existem duas taxas reduzidas - 13% e 9% - e ainda uma taxa reduzida específica para gado – 4,8%. A alimentação de animais domésticos está, em regra, sujeita à taxa geral. Mais informação sobre este tema no site da [Administração Fiscal](#).

¹⁵ Tradução nossa – cfr. parágrafo 1.º do n.º 1 da seção 1 do [artigo 91](#) da referida [Ley 37/1992, de 28 de diciembre](#).

¹⁶ Esta taxa aplica-se na França metropolitana a, por exemplo, medicamentos reembolsáveis pela Segurança Social. Existem ainda diferentes taxas geral e reduzida aplicáveis na Córsega e nos departamentos ultramarinos – 8,5% e 2,1%, respetivamente.

LUXEMBURGO

No Luxemburgo, o imposto sobre o valor acrescentado é regulado na [Loi modifiée du 12 février 1979 Concernant la taxe sur la valeur ajoutée](#). A taxa geral é de 17% e existem três outras taxas - 14%, 8% e 3%. A taxa de 3% aplica-se, entre outros, aos alimentos destinados ao consumo humano e animal (não se distinguindo o tipo de animais) – cfr. [anexo B](#) da referida lei. Mais informação sobre este e outros impostos encontra-se disponível do site do [Governo](#) do Grão Ducado.

REINO UNIDO

No Reino Unido, o imposto sobre o valor acrescentado (VAT) é regulado pelo [Value Added Tax Act 1994](#). A taxa geral é de 20% e a taxa reduzida é de 5%. Relativamente aos produtos para alimentação de animais domésticos, em regra estão sujeitos à taxa geral de 20% - é o caso dos biscoitos e refeições para cães ou gatos, a comida preparada para uma espécie de animal de estimação específica, comida enlatada ou embalada como destinada a animais domésticos ou identificada como tal. Já o peixe ou carne, frescos ou congelados, para cães e gatos fica isento de IVA desde que não tenha sido submetido a qualquer tipo de preparação (exceto triturar ou cortar) e não seja identificado como comida para animais domésticos.

Existem, contudo, muitas especificidades a ter em conta, que se encontram detalhadamente explanadas no site do respetivo [Governo](#) (e neste [separador](#)).

- **Iniciativas legislativas**

Efetuada uma pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), verificou-se que estão pendentes, para apreciação na generalidade, as seguintes iniciativas legislativas sobre matéria com algum grau de conexão:

[Projeto de Lei n.º 955/XIII/3.^a \(PEV\)](#) – Repõe a taxa de 6% de IVA para a entrada em espetáculos de arte e cultura

[Projeto de Lei n.º 968/XIII/3.^a \(PAN\)](#) - Altera o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, reduzindo a taxa de IVA aplicável às prestações de serviços, efectuadas no exercício das profissões de jurista, advogado e solicitador

[Projeto de Lei n.º 969/XIII/3.ª \(PAN\)](#) - Altera o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aumentando a taxa de IVA aplicável ao leite achocolatado e aromatizado.

[Projeto de Lei n.º 972/XIII/3.ª \(PAN\)](#) - Termina com a isenção de pagamento do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) relativamente aos artistas tauromáquicos, actuando quer individualmente quer integrados em grupos em espectáculos tauromáquicos

- **Petições**

Efetuada uma pesquisa à base de dados, verificou-se que não existem Petições pendentes sobre matéria idêntica.

IV. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

Será pertinente ponderar, em sede de discussão na especialidade, a audição ou pedido de pronúncia a membro do Governo (Ministro das Finanças) e ainda, a associações do setor.

V. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível determinar ou quantificar os eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa. No entanto, a iniciativa implica a redução das receitas do Estado, como já atrás se mencionou.