

Projeto de Lei n.º 504/XV/1.ª (PAN)

Clarifica aplicação de isenção de IVA, na importação, às pequenas remessas sem carácter comercial, alterando o Decreto-Lei n.º 31/89, de 25 de Janeiro

Data de admissão: 25 de janeiro de 2023

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

I. A INICIATIVA

A proponente começa por referir que os CTT - Correios de Portugal, S.A., têm procedido à cobrança de imposto sobre o valor acrescentado (IVA) para desalfandegamento de remessas extracomunitárias entre particulares cujo valor não excede 45 euros, ainda que estejam em causa remessas para uso pessoal ou familiar dos destinatários, incluindo prendas de aniversário ou natal.

Neste contexto, defende que essa cobrança é injustificável à luz da lei nacional e comunitária, visto que, apesar da revogação do regime de isenção aplicável à importação de mercadorias mediante remessas de baixo valor, operada pela [Lei n.º 47/2020, de 24 de agosto](#), o regime relativo às isenções fiscais aplicáveis às mercadorias objeto de pequenas remessas sem caráter comercial continua em vigor, à luz do [Decreto-Lei n.º 398/86, de 26 de Novembro](#), fundamentando-se com a [Recomendação n.º 2/A/2022](#), emitida pela Provedora de Justiça.

A iniciativa em apreço tem como objetivo a defesa dos cidadãos perante as interpretações abusivas dos CTT, a coberto da revogação operada pela alínea *b*) do artigo 8.º da citada Lei n.º 47/2020, de 24 de agosto, pretendendo garantir a inclusão, no âmbito do regime de isenção de IVA sobre importações de determinados bens, aprovado pelo [Decreto-Lei n.º 31/89, de 25 de janeiro](#), de um título atinente às remessas sem caráter comercial, de maneira a isentar de IVA as mercadorias que sejam objeto das mesmas, entendidas como remessas ocasionais, para uso pessoal ou familiar dos destinatários, de valor não superior a 45 euros e enviadas sem qualquer tipo pagamento como contrapartida, expedidas de um país terceiro por um particular com destino a outro particular que se encontre em território nacional, sendo repristinado o título III do último diploma mencionado.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A presente 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 n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e 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.

A iniciativa 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, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo, assim, os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Observa, igualmente, os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa. Do disposto na presente iniciativa, designadamente no artigo 2.º do articulado, poderia resultar, eventualmente, uma diminuição da receita prevista no Orçamento do Estado. No entanto, e caso a iniciativa seja aprovada, o artigo 4.º do articulado prevê que a futura lei decorrente da presente iniciativa «entre em vigor com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», mostrando-se, assim, acutelado o limite à apresentação de iniciativas previsto constitucional e regimentalmente.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 20 de janeiro de 2023, tendo sido junta a ficha de avaliação prévia de impacto de género. A 25 de janeiro 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 reunião do Plenário no mesmo dia.

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

O título da presente iniciativa legislativa - «Clarifica aplicação de isenção de IVA, na importação, às pequenas remessas sem carácter comercial, alterando o Decreto-Lei n.º 31/89, de 25 de janeiro» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela [Lei n.º 43/2014, de 11 de julho](#), conhecida como lei formulário.

Em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, nos termos do qual «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», sugere-se, igualmente, que em sede de especialidade ou de redação final, seja ponderada a seguinte redação para o corpo do artigo 1.º (Objeto): «A presente lei procede à sétima alteração ao [Decreto-Lei n.º 31/89, de 18 de agosto](#), que isenta de imposto sobre o valor acrescentado as importações de determinados bens, alterado pelos Decretos-Leis 232/91, de 26 de junho, e 290/92, de 28 de dezembro e pelas Leis n.ºs 30-C/92, 28 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, 7-A/2016, de 30 de março, e 47/2020, de 24 de agosto».

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, entrando em iniciativa em vigor «com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação», conforme previsto no artigo 4.º do articulado e no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual 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

O [Decreto-Lei n.º 31/89, de 25 de janeiro](#)², isenta de IVA as importações de determinados bens, os quais se encontram discriminados ao longo dos seus 11 títulos e abrangem situações muito diversas, umas de carácter pessoal, como a importação de bens pessoais por mudança de residência de países situados fora da União Europeia (título I) ou do enxoval, material escolar e outros bens móveis de estudantes (título II), outras de interesse geral, como a importação de bens no âmbito de organizações de natureza caritativa ou humanitária (título VII – como bens para vítimas de catástrofes, por exemplo), mas também de interesse comercial (como as mercadorias importadas para fins de prospeção comercial a que se refere o título IX), e outros.

O Decreto-Lei n.º 31/89, que foi alterado pelos Decretos-Leis n.ºs [232/91, de 26 de junho](#), e [290/92, de 28 de dezembro](#), e pelas Leis n.ºs [30-C/92, de 28 de dezembro](#), [64-A/2008, de 31 de dezembro](#), [7-A/2016, de 30 de março](#)³, e [47/2020, de 24 de agosto](#), previa também, na sua [versão originária](#), a isenção de IVA para as «remessas de valor insignificante», então definidas como as de valor inferior a 10 ECU⁴ (ou superior a este, desde que o montante a cobrar fosse inferior a 3 ECU); esta isenção não abrangia as «mercadorias objeto de venda por correspondência». Em 2008, esta restrição foi eliminada, passando a prever-se a isenção de bens importados de valor inferior a 22 euros, ou superior desde que o montante a cobrar não excedesse os 10 euros. Em 2016, retira-se esta salvaguarda de valor mínimo a cobrar e, com as alterações de 2020, elimina-se a isenção de IVA para as remessas de valor insignificante.

Referia-se, a propósito desta eliminação, na exposição de motivos da [Proposta de Lei n.º 40/XIV](#), que deu origem à [Lei n.º 47/2020, de 24 de agosto](#), que «Nas situações em que não seja utilizado o regime de balcão único para declarar as vendas à distância de bens importados, é instituído um regime especial para a declaração e pagamento do IVA na importação de pequenas remessas que pode ser utilizado pelos operadores

² Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet do Diário da República Eletrónico*. Todas as referências legislativas são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 06/03/2023.

³ Leis que aprovam os Orçamentos do Estado para 1993, 2009 e 2016, respetivamente.

⁴ Recorde-se que o ECU foi substituído pelo euro, à taxa de um euro por um ecu (cfr. [Regulamento \(CE\) n.º 1103/97 do Conselho de 17 de junho de 1997](#) relativo a certas disposições respeitantes à introdução do euro).

postais, pelos operadores de correio expresso ou, em geral, pela pessoa que apresenta os bens à alfândega por conta do destinatário dos bens».

A Lei n.º 47/2020 procedeu à transposição dos artigos 2.º e 3.º da [Diretiva \(UE\) 2017/2455 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017](#)⁵ (que altera a Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006 e a Diretiva 2009/132/CE do Conselho, de 19 de outubro de 2009, no que diz respeito a determinadas obrigações relativas ao imposto sobre o valor acrescentado para as prestações de serviços e as vendas à distância de bens), e da [Diretiva \(UE\) 2019/1995 do Conselho, de 21 de novembro de 2019](#) (que altera a Diretiva 2006/112/CE, de 28 de novembro de 2006, no que respeita às disposições relativas às vendas à distância de bens e a determinadas entregas internas de bens). Para tanto, além de alterar o Decreto-Lei n.º 31/89, a Lei n.º 47/2020 introduziu alterações ao [Código do IVA](#)⁶, à [Lei Geral Tributária](#)⁷, ao Regime do Imposto sobre o Valor Acrescentado nas Transações Intracomunitárias (RITI), aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 290/92, de 28 de dezembro](#) (texto consolidado). A Lei n.º 47/2020 aprovou ainda, em anexo, um regime especial aplicável aos sujeitos passivos que prestem serviços a pessoas que não sejam sujeitos passivos, efetuem vendas à distância e determinadas transmissões internas de bens ([anexo I](#)). Este regime é aplicável às vendas à distância de bens importados que não sejam produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, de valor intrínseco não superior a 150 euros.

Com as alterações introduzidas pela Lei n.º 47/200, o Código do IVA passou a determinar a aplicação da taxa de 23% às «importações de mercadorias que sejam objeto de pequenas remessas enviadas a particulares ou que sejam contidas nas bagagens pessoais dos viajantes», independentemente da sua natureza (n.º 8 do [artigo 18.º](#)). Por outro lado, o n.º 9 do [artigo 3.º](#) determina que «Quando um sujeito passivo facilitar, mediante a utilização de uma interface eletrónica, a realização de vendas à distância de bens importados em remessas de valor intrínseco não superior a 150 €, considera-se que adquiriu e transmitiu pessoalmente esses bens». Nos termos do n.º 10 do [artigo 28.º](#), o destinatário dos bens importados (exceto se sujeitos a impostos especiais de consumo) é o responsável pelo pagamento do IVA quando,

⁵ Texto retirado do portal *Eur-Lex*, para o qual são feitas todas as referências a legislação da União Europeia. Consultas efetuadas a 06/02/2023.

⁶ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* da Autoridade Tributária, para o qual são feitas todas as referências ao código do IVA. Consultas efetuadas a 06/02/2023.

⁷ *Idem*.

cumulativamente: não seja utilizado o regime especial aplicável às vendas à distância de bens importados; se tratar de remessas de valor intrínseco não superior a 150 €; a declaração aduaneira seja entregue, por conta do destinatário dos bens, pela pessoa que apresenta as mercadorias à alfândega.

Recorde-se ainda que o [artigo 13.º](#) do Código do IVA enuncia as isenções deste imposto nas importações. Desde logo, estão isentas de IVA as «importações definitivas de bens cuja transmissão no território nacional seja isenta do imposto» [alínea a) do n.º 1].

Inicialmente previa-se a entrada em vigor daquelas normas a 1 de janeiro de 2021, que foi depois deferida para 1 de julho de 2021 pela [Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro](#) (texto consolidado), que aprovou o Orçamento do Estado para 2022 (cfr. artigo 10.º da Lei n.º 47/2020).

Por outro lado, como mencionado na exposição de motivos da iniciativa em apreço, mantém-se em vigor o [Decreto-Lei n.º 398/86, de 26 de novembro](#), que estabelece o regime relativo às isenções fiscais aplicáveis à importação de mercadorias objeto de pequenas remessas sem caráter comercial provenientes de países terceiros. Este diploma determina que as pequenas remessas de mercadorias sem caráter comercial, expedidas de um país terceiro por um particular com destino a outro particular que se encontre no território nacional, são isentas, na importação, de IVA e de impostos especiais sobre o consumo. Para tanto, entende-se por «pequenas remessas sem caráter comercial» as que, simultaneamente: tenham caráter ocasional; contenham exclusivamente mercadorias reservadas ao uso pessoal ou familiar dos destinatários, não devendo essas mercadorias traduzir, quer pela sua natureza, quer pela sua quantidade, qualquer preocupação de ordem comercial; sejam constituídas por mercadorias cujo valor global não exceda 45 euros⁸; e sejam enviadas pelo expedidor ao destinatário sem qualquer tipo de pagamento. Para além disso, estabelecem-se alguns limites relativamente a produtos específicos (tabaco, bebidas alcoólicas, perfumes, café e chá).

A 29 de dezembro de 2022, a Provedora de Justiça emitiu a [Recomendação n.º 2/A/2022](#)⁹, na qual refere ter sido confrontada com queixas de cidadãos no sentido de que os CTT estão a cobrar indevidamente IVA a transações não comerciais entre

⁸ O diploma contém ainda a referência a ECU.

⁹ Disponível no respetivo portal.

particulares, instando-a a garantir «a efetiva aplicação das isenções de IVA previstas no Decreto-Lei n.º 398/86, de 26 de novembro».

Em [resposta](#)¹⁰, datada de 17 de janeiro de 2023, os CTT consideram que aquela análise é precipitada e que a empresa está a cumprir escrupulosamente a lei, distinguindo as situações. Para tanto, descreve o procedimento instituído e remete para a [informação](#) sobre o assunto disponível no respetivo portal na internet.

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.

Para garantir a aplicação uniforme da Diretiva IVA, o [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 282/2011](#)¹¹ do Conselho estabelece medidas de aplicação relativa ao sistema comum do IVA, as quais podem ser aplicadas diretamente sem transposição nacional.

¹⁰ Também disponível no portal da Provedoria de Justiça.

¹¹ Alterado pelo [Regulamento de Execução \(UE\) 2019/2026 do Conselho de 21 de novembro de 2019](#), que altera o Regulamento de Execução (UE) n.º 282/2011 no que respeita às entregas de bens ou prestações de serviços facilitadas por interfaces eletrónicas e aos regimes especiais aplicáveis aos sujeitos passivos que prestem serviços a pessoas que não sejam sujeitos passivos, e efetuem vendas à distância de bens e determinadas entregas internas de bens.

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% (artigo 99.º), a bens ou serviços específicos enumerados no [Anexo III da Diretiva](#).

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, cumpre destacar ainda, com relevo para a iniciativa em análise, a [Diretiva \(UE\) 2017/2455 do Conselho, de 5 de dezembro de 2017](#) e a [Diretiva \(UE\) 2019/1995 do Conselho, de 21 de novembro de 2019](#), que alteraram a Diretiva IVA, nomeadamente quanto à isenção de IVA na importação de determinados bens.¹²

Concretamente, com estas alterações, a isenção de IVA na importação de pequenas remessas até 22 euros foi eliminada e criou-se um novo regime especial para as vendas à distância de bens importados de territórios terceiros ou de países terceiros de valor intrínseco¹³ não superior a 150 euros, permitindo este novo regime, mais comumente referido como regime de importação, aos fornecedores que vendem bens expedidos ou transportados de um país terceiro ou território terceiro a adquirentes na UE que cobrem ao adquirente o IVA sobre as vendas à distância de bens de baixo valor importados e declarem e paguem este IVA através do [balcão único para as importações](#) (IOSS).

¹² A Comissão Europeia publicou uma [nota explicativa](#) sobre as alterações inseridas por estas duas Diretivas.

¹³ Entende-se por «valor intrínseco»:

a) para os bens de carácter comercial: o preço dos próprios bens quando são vendidos para exportação com destino ao território aduaneiro da União Europeia, com exclusão dos custos de transporte e de seguro, salvo se estiverem incluídos no preço e não indicados separadamente na fatura, e quaisquer outros impostos e taxas determináveis pelas autoridades aduaneiras a partir de quaisquer documentos relevantes;

b) para os bens sem carácter comercial: o preço que teria sido pago pelos próprios bens se tivessem sido vendidos para exportação com destino ao território aduaneiro da União Europeia.

- **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a Espanha.

ESPAÑA

O *Impuesto sobre el Vãlor Añadido* é um tributo de natureza indireta, incidente sobre o consumo e aplicável às operações de entrega de bens e prestações de serviço efetuadas por empresários ou profissionais, a aquisições intracomunitárias de bens e a importações de bens, nos termos e condições previstas na [Ley 37/1992, de 28 de diciembre](#)¹⁴.

Para além das operações não sujeitas a esta tipologia de tributação, previstas nos termos do [artículo 7](#), o quadro legal de isenções de IVA encontra-se estabelecido no [Título II](#) do diploma supracitado, sendo de relevar que as disposições relativas à importação de bens de escasso valor, anteriormente previstas no [artículo 34](#), encontram-se revogadas através do n.º 7 do [artículo 10](#) do [Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril](#).

No que concerne à incidência de tributação aplicável à importação de pequenas remessas, o [artículo 36](#) define um conjunto de isenções a importações de pequenas remessas, provenientes de países terceiros, que não constituam um envio de natureza comercial e respeitem a envio de remessas entre particulares. O referido artigo define ainda o conceito de pequenas remessas.

Esta tipologia de tributação encontra-se ainda considerada, atentas as especificidades do Arquipélago das *Islas Canarias*, nos termos da [Ley 20/1991, de 7 de junio, de modificación de los aspectos fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias](#), nomeadamente ao nível das isenções aplicáveis a importações definitivas de bens, constantes do [artículo 14](#), relativas à importação de bens cujo valor global não exceda 150 euros.

¹⁴ Diploma consolidado retirado do portal oficial *boe.es*. Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a Espanha são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 05.02.2023.

A [Agência Tributária](#) apresenta no seu portal [informações adicionais](#) relativas à temática em apreço.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa à base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (AP), não se identificaram iniciativas ou petições sobre esta matéria que se encontrem, atualmente, em apreciação.

▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, foi identificada a [Proposta de Lei n.º 40/XIV/1.ª \(GOV\)](#): *Transpõe os artigos 2.º e 3.º da Diretiva (UE) 2017/2455 e a Diretiva (UE) 2019/1995, alterando o Código do IVA, o Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias e legislação complementar relativa a este imposto, no âmbito do tratamento do comércio eletrónico*, que deu origem à [Lei n.º 47/2020, de 24 de agosto](#), que transpõe os artigos 2.º e 3.º da [Diretiva \(UE\) 2017/2455](#) do Conselho, de 5 de dezembro de 2017, e a [Diretiva \(UE\) 2019/1995](#) do Conselho, de 21 de novembro de 2019, alterando o Código do IVA, o Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias e legislação complementar relativa a este imposto, no âmbito do tratamento do comércio eletrónico, que revogou o título que a iniciativa ora em apreço pretende repristinar, aprovada com os votos a favor do PS e a abstenção do PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, CH, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc) e Joacine Katar Moreira (Ninsc).

Cumpra ainda referir, apesar de não ter conexão direta com o objeto *sub judice*, o [Projeto de Lei n.º 270/XV/1.ª \(PAN\)](#): *Clarifica a aplicação da isenção de IVA relativamente a todas as prestações de serviços efetuadas no exercício da profissão de psicólogo, através de uma norma interpretativa do Código do IVA*, por se reportar à matéria de clarificação da isenção de IVA, rejeitado na generalidade, com os votos contra do PS, a abstenção do PSD, PCP e BE e os votos a favor do CH, IL, PAN, L.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atenta a matéria objeto da iniciativa, poderá ser pertinente consultar as seguintes entidades:

- Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais;
- CTT.