

Projeto de Lei n.º 436/XV/1.ª (CH)

Título: Isenta de IVA os bens alimentares essenciais

Data de admissão: 20 de dezembro de 2022

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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

Elaborada por: Belchior Lourenço e Leonor Calvão Borges (DILP), Isabel Pereira (DAPLEN), João Oliveira (BIB), Gonçalo Sousa Pereira e Joana Coutinho (DAC)

Data: 06.01.2023

I. A INICIATIVA

Os proponentes começam por referir que é preocupante a taxa de inflação dos produtos energéticos e a dos produtos alimentares e, bem assim, o conseqüente aumento dos preços dos alimentos.

Salientam, de seguida, que o atual contexto socioeconómico poderá ser ainda mais dramático no próximo ano atendendo a que, ao aumento dos preços da alimentação e da energia, acrescerão dificuldades no pagamento dos créditos à habitação, em consequência do aumento das taxas de juro.

Neste contexto, defendem que, havendo uma elevada franja da população em risco de pobreza ou exclusão social, é dever do Estado *atenuar, a curto prazo, e resolver, a médio/longo prazo, os problemas básicos que afetam a sua população*, devendo as medidas de caráter fiscal ser utilizadas para servir esse intento.

Assim pela presente iniciativa, os proponentes pretendem isentar de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), os produtos alimentares de primeira necessidade, em particular: cereais e preparados à base de cereais, carnes de espécie bovina, suína e aves, peixe fresco ou refrigerado, leite em natureza, concentrado, esterilizado, evaporado, pasteurizado, ultrapasteurizado, ovos, azeite e frutas frescas.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa legislativa em apreço é apresentada pelos Deputados do Grupo Parlamentar do Chega (CH), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea b) do artigo 156.º da

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

Constituição e b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea f) do artigo 8.º do Regimento.

A iniciativa toma 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 exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

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

A iniciativa deu entrada durante o ano de 2022, após a aprovação, em votação final global, do Orçamento do Estado para 2023, onde não se encontra prevista a diminuição de receita que ocorrerá em caso da sua aprovação. De qualquer forma, encontra-se acautelado o limite à apresentação de iniciativas previsto no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e, igualmente, no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão», na medida em que o projeto de lei estabelece, no seu artigo 4.º, que a entrada em vigor ocorrerá «após a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação»,

A iniciativa deu entrada em 16 de dezembro de 2022, tendo sido junta [a ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitida a 20 de dezembro, data em que baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª) por despacho do Presidente da Assembleia da República, tendo sido anunciada na reunião plenária do dia 21 do mesmo mês. O projeto de lei encontra-se agendado, na generalidade, para a reunião plenária do dia 12 de janeiro de 2023.

▪ **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 que são relevantes

em caso de aprovação da presente iniciativa, e que, por isso, deverão ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na comissão ou na redação final.

A presente iniciativa legislativa apresenta um título - «Isenta de IVA os bens alimentares essenciais» - que traduz sinteticamente o seu objeto em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, podendo, em caso de aprovação, ser objeto de aperfeiçoamento.

Segundo o n.º 1 do artigo 6.º da lei formulário, 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».

No entanto, a lei formulário foi aprovada e publicada num contexto anterior à existência do *Diário da República Eletrónico*, atualmente acessível de forma gratuita e universal. Assim, por motivos de segurança jurídica e para tentar manter uma redação simples e concisa, parece-nos mais seguro e eficaz não colocar o número de ordem de alteração, nem o elenco de diplomas que procederam a alterações, quando a mesma incida sobre códigos, “leis” ou “regimes gerais”, “regimes jurídicos” ou atos legislativos de estrutura semelhante.

Em caso de aprovação em votação final global, deve ser publicada sob a forma de lei na 1.ª série do Diário da República, conforme o disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da *lei formulário*.

No que respeita ao início de vigência, e conforme já referido *supra*, o projeto de lei estabelece, no seu artigo 4.º, que a entrada em vigor ocorrerá «após a aprovação do Orçamento do Estado subsequente à sua aprovação», estando em conformidade com o n.º 1 do artigo 2.º da citada *lei formulário*, que prevê que os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

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

▪ Conformidade com as regras de legística formal

A elaboração de atos normativos da Assembleia da República deve respeitar regras de legística formal, constantes do [Guia de Legística para a Elaboração de Atos Normativos](#)², por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Nesse sentido, e considerando que no artigo 3.º do presente projeto de lei se procede à revogação de vários pontos constantes da Lista I anexa ao Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 394-B/84, de 26 de dezembro, sugere-se que seja ponderada, em caso de aprovação da iniciativa, a autonomização de uma norma revogatória com os pontos que se pretende revogar.

Salienta-se ainda que deve o título referir a alteração ao Código do Valor Acrescentado e não ao decreto-lei que o aprova, sugerindo-se ainda que no artigo 2.º constem as alterações e no artigo 3.º os aditamentos, e não o seu contrário, conforme boa prática legislativa.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões no âmbito da legística formal, sem prejuízo da análise mais detalhada a ser efetuada no momento da redação final.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

A Constituição define as incumbências prioritárias do Estado no âmbito económico e social no seu [artigo 81.º](#), encontrando-se entre estas, a de «[p]romover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal».

Para este efeito, o sistema fiscal, enquadrado no [artigo 103.º](#), da Constituição, prevê a criação de impostos por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e

² Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República

as garantias dos contribuintes. Entre estes instrumentos de política fiscal, encontra-se a tributação ao consumo, constante do n.º 4 do [artigo 104.º](#), e cujo objetivo visa a adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.

O Código do IVA encontra-se aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 102/2008, de 20 de junho](#)³, cujo n.º 1 do seu [artigo 1.º](#), define o IVA⁴ como um imposto aplicável ao consumo e que incide sobre as transmissões de bens, as prestações de serviços, as aquisições intracomunitárias e as importações.

Segundo Nabais, J. (2004), “...o IVA é um imposto geral sobre o consumo, em que se tributam as transmissões de bens, a prestação de serviços, as importações e a aquisição intracomunitária de bens”. Importa referir o contexto desta tipologia de carga fiscal, uma vez que se trata de «...um imposto que comporta um regime geral e diversos regimes especiais, qualquer deles objeto dum razoável grau de harmonização comunitária». Um sistema de impostos sobre o consumo com as características do IVA atinge o maior grau de simplicidade e de neutralidade quando se verifica o contexto de uma cobrança da forma mais geral possível e quando o seu âmbito de aplicação abrange todas as fases da produção, da distribuição e de prestações de serviços. Esse contexto de simplicidade e de neutralidade deverá, contudo, atentar ao facto de que a alteração da estrutura fiscal promove impactos ao nível orçamental, económico e social.

O Prof. Dr. Vasques (2011)⁵ refere, a propósito da previsão constante do n.º 2 do [artigo 6.º](#) da Lei Geral Tributária (LGT), aprovada pelo [Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de dezembro](#), que, no que concerne à temática do favorecimento dos bens e consumos de primeira necessidade, «...não podendo os impostos sobre o consumo isolar a condição social de cada contribuinte, a personalização que neles haja concretiza-se fundamentalmente pela fixação de taxas reduzidas ou de isenções para os consumos que maior peso têm na economia familiar dos contribuintes mais carenciados...». O autor refere ainda que «[e]m sede de IVA é essa preocupação que explica, por exemplo,

³ Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultas a 3/01/2023.

⁴ Disponível no sítio da *Internet* da *info.portaldasfinancas.gov.pt*. Consultas efetuadas a 03.01.2023.

⁵ Vasques, S. (2011) “Manual de Direito Fiscal” – 2.ª Edição, Editora Almedina, S.A., outubro 2019; Pág. n.º 222.

a previsão de taxas reduzidas para os produtos alimentares básico ou a fixação de isenções para imóveis de imposto para determinados cuidados de saúde elementares».

As taxas de imposto atualmente em vigor encontram-se definidas nos termos do [artigo 18.º](#) do Código do IVA, respetivamente:

- A taxa de 6 % [4 %, se efetuadas na Região Autónoma dos Açores (RAA), e 5 %, se aplicável à Região Autónoma da Madeira (RAM)], aplicável às importações, transmissões de bens e prestações de serviço constantes na Lista I anexa a este diploma (Alínea a) do n.º 1 do Artigo 18.º);
- A taxa de 13 % (9 %, se efetuadas na RAA, e 12 %, se aplicável à RAM), aplicável às importações, transmissões de bens e prestações de serviço constantes na Lista II anexa a este diploma (Alínea b) do n.º 1 do Artigo 18.º);
- A taxa de 23 % (16 %, se efetuadas na RAA, e 22 %, se aplicável à RAM), aplicável às restantes importações, transmissões de bens e prestações de serviço (Alínea c) do n.º 1 do Artigo 18.º).

Os bens e serviços sujeitos a taxa reduzida (Lista I) e os bens e serviços sujeitos à taxa intermédia de IVA (Lista II) podem ser consultadas [aqui](#).

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](#) (Diretiva IVA) que implementa um sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado e atos conexos (Diretiva IVA). Uma vez que o IVA é um

imposto harmonizado a nível da UE, os Estados-Membros não podem, por si só, estabelecer regras diferentes e, por conseguinte, qualquer iniciativa relativa à modernização do IVA exige uma proposta da Comissão para alterar a Diretiva IVA e atos conexos.

O atual sistema de IVA estabelece que a [taxa de IVA](#) normal a aplicar por todos os Estados-Membros aos bens e serviços não pode ser inferior a 15%, podendo os Estados-Membros, no entanto, aplicar uma ou duas taxas reduzidas, não inferiores a 5%, a bens ou serviços específicos enumerados no [Anexo III da Diretiva](#).

Com efeito, prevê o referido Anexo III da Diretiva a possibilidade de aplicar taxas reduzidas de IVA a «Produtos alimentares (incluindo bebidas, com excepção das bebidas alcoólicas) destinados ao consumo humano e animal, animais vivos, sementes, plantas e ingredientes normalmente destinados à preparação de alimentos, bem como produtos normalmente destinados a servir de complemento ou de substituto de produtos alimentares» (ponto 1), permitindo, nesses âmbitos, alguma flexibilidade aos Estados-Membros.

Acresce que, em 2022, a Diretiva IVA foi alterada pela [Diretiva \(UE\) 2022/542](#) alterando o artigo 98.º no sentido de permitir que «a taxa reduzida inferior ao mínimo de 5 % e a isenção com direito à dedução do IVA pago no estágio anterior só podem ser aplicadas a entregas de bens ou prestações de serviços abrangidos pelos seguintes pontos do Anexo III: a) pontos 1) a 6) e 10-C); b) qualquer outro ponto do Anexo III abrangido pelas opções previstas no artigo 105.º -A, n.º 1».

Por fim, importa destacar que para garantir a aplicação uniforme da Diretiva do IVA, o [Regulamento de Execução \(UE\) n.º 282/2011](#) estabeleceu medidas de aplicação deste sistema comum do IVA, de modo a assegurar a sua implementação mais consentânea com o objectivo do mercado interno, nomeadamente, no que respeita aos sujeitos passivos, às entregas de bens e prestações de serviços e ao lugar das operações tributáveis.

- **Âmbito internacional**

Países analisados

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

ESPAÑHA

Para fazer face à subida generalizada de preços, o governo espanhol, aprovou já este ano o [Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio](#)⁶, por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma, em cujo artigo 45.º se prevê a subida, em 15%, das pensões mínimas para fazer face às consequências económicas da crise.

Apesar da comunicação social [noticiar](#)⁷ a existência de um relatório governamental prospectivo sobre um possível controle dos preços dos alimentos para mitigar o efeito do aumento da inflação sobre as famílias, não foi o mesmo encontrado.

Contudo, a aprovação do [Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre](#), de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidade visa, precisamente, conter preços e apoiar os cidadãos e empresas mais afetados em cinco áreas principais: (i) energia (ii) **alimentação** (iii) transportes (iv) indústria intensiva de gás (v) estabilidade económica e financeiro (vi) proteção social.

⁶ Texto retirado do portal legislativo espanhol *BOE.ES*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 29/12/2022

⁷ Informação retirada do jornal *El Debate*, retirado de: https://www.eldebate.com/economia/20220817/controlar-precios-alimentos-solucion-sentido-empieza-plantearse-aliviar-inflacion_54851.html. Consulta efetuada a 29/12/2022.

Assim, e com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2023 e válido até 30 de junho de 2023 (artigo 72.º) será aplicada uma taxa de 5% do IVA a azeites e óleos vegetais e pastas alimentícias.

Para alimentos considerados essenciais tais como:

- a) O pão comum, bem como a massa de pão comum congelada e o pão comum congelado destinado exclusivamente à confecção de pão comum.
- b) Farinhas de pão.
- c) Os seguintes tipos de leite produzidos por qualquer espécie animal: natural, certificado, pasteurizado, concentrado, desnatado, esterilizado, UHT, evaporado e em pó.
- d) Os queijos.
- d) Os ovos.
- f) Frutas, legumes, leguminosas, tubérculos e cereais, que tenham o estatuto de produtos naturais de acordo com o Código Alimentar e as disposições emitidas para o seu desenvolvimento.

A taxa do IVA passa a 0%.

POLÓNIA

Através da [medida Tarcza Antyinflacyjna 2.0](#)⁸ (Escudo anti-inflação 2.0), o Governo Polaco introduziu um pacote de soluções que procede à redução ou abolição temporária do IVA, como forma de proteção dos orçamentos familiares. Esta medida implementa a taxa zero de IVA sobre produtos alimentares básicos.

⁸ Informação retirada do portal governamental polaco GOV.PL, retirado de: <https://www.gov.pl/web/premier/tarcza-antyinflacyjna-20--zdecydowane-dzialania-rzadu-przeciw-skutkom-inflacji> Consulta efetuada a 29/12/2022.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

- **Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)**

Na consulta efetuada à base de dados da Atividade Parlamentar (AP) foi identificado o Projeto de Lei n.º 418/XV/1ª (PAN) [Possibilita a aplicação de IVA Zero à aquisição de bens alimentares essenciais durante o ano de 2023](#), versando sobre matéria idêntica à da iniciativa em análise, estando igualmente agendado, para discussão na generalidade, a 12/01/2023.

- **Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)**

Efetuada pesquisa sobre a mesma base de dados, não foram identificados antecedentes parlamentares na passada legislatura, em matéria análoga ou conexa com o objeto da presente iniciativa.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

- **Consultas facultativas**

Atento o objeto da iniciativa, em sede de especialidade, poderá ser pertinente consultar o Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

HANS-BÖCKLER-STIFTUNG. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung – **Inflation and counter-inflationary policy measures** [Em linha] : **the case of...** Düsseldorf : Macroeconomic Policy Institute (IMK) of Hans-Böckler-Foundation. 2022. [Consult. 06 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt/ipac20/imglinks.jsp?bib=142099&profile=bar#>>.



Resumo: No decurso do ano de 2022, o IMK dedicou 10 edições dos seus *IMK Studies* à análise, em igual número de países da União Europeia, da evolução da inflação e das medidas implementadas, de natureza fiscal ou outra, para combate ao recente fenómeno inflacionista, tendentes a mitigar o seu impacto nos agregados familiares e empresas. Para além da análise económica e de evolução dos preços, os economistas convidados fazem, para cada um dos casos, a apresentação exaustiva das medidas de apoio implementadas, a avaliação do impacto orçamental dessa intervenção estatal, e uma análise crítica da eficácia das diferentes medidas adotadas. As realidades nacionais tratadas são: Países Baixos, Grécia, França, Itália, Espanha, Áustria, Polónia, Hungria, Croácia e Alemanha.