

Projeto de Lei n.º 418/XV/1.ª (PAN)

Título: Possibilita a aplicação de IVA Zero à aquisição de bens alimentares essenciais durante o ano de 2023

Data de admissão: 3 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

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

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

Data: 10.01.2023

I. A INICIATIVA

A proponente salienta que a guerra decorrente da invasão da Ucrânia pela Rússia tem gerado inflação que se reflete em particular a nível dos bens alimentares.

Mais refere, que ciente do atual contexto, a Diretiva (UE) 2022/542 do Conselho, de 5 de abril de 2022, procedeu à revisão do artigo 98.º da Diretiva 2006/112/CE do Conselho, de 28 de novembro de 2006, permitindo aplicar isenção de IVA à transmissão de determinados bens essenciais.

Neste contexto, pela presente iniciativa, visa introduzir a isenção de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), aos cereais, arroz, massas alimentícias, pão e fruta, legumes e produtos hortícolas, que são considerados como fazendo parte do *cabaz essencial das famílias*.

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 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](#)² (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 Constituição e *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento.

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

¹ Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

² Diploma disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

São também respeitados os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que a mesma parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa.

A presente iniciativa, prevendo a isenção de IVA num conjunto de bens alimentares essenciais, caso venha a ser aprovada, parece tornar inevitável a diminuição da receita do Estado nesse âmbito, o que deve ser tido em consideração para efeitos do limite à apresentação de iniciativas, nos termos previstos no n.º 2 do artigo 167.º da Constituição e no n.º 2 do artigo 120.º do Regimento, designado por «lei-travão». Não obstante ser defensável que a presente questão foi acautelada pela autora, tendo esta feito coincidir a entrada em vigor da presente iniciativa com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação (cfr artigo 3.º da iniciativa), cremos pertinente colocar à consideração da Comissão uma maior reflexão sobre a aplicabilidade prática e compatibilização do limite designado por «lei-travão» com o período previsto de vigência do regime transitório que a presente iniciativa contempla, o qual parece estar balizado entre 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2023. Com efeito, suscitam-se reservas sobre como será efetivada a isenção de IVA aplicável à aquisição de determinados bens alimentares essenciais durante o ano de 2023 (conforme previsto no artigo 1.º da iniciativa) com a eventual entrada em vigor deste regime apenas com a entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente, isto é, previsivelmente apenas no ano de 2024.

A iniciativa deu entrada a 15 de dezembro de 2022, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Em 3 de janeiro de 2023 foi admitida e baixou na generalidade à Comissão de Orçamento e Finanças (5.ª), por despacho do Presidente da Assembleia da República. Foi anunciada em sessão plenária em 4 de janeiro de 2023. Encontra-se agendada, 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](#),³ 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.

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 n.º 74/98, de 11 de novembro.

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei prevê que «A presente lei entra em vigor na data de entrada em vigor do Orçamento do Estado subsequente à sua publicação e produz efeitos reactivos à data de 1 de Janeiro de 2023» (cremos que onde se lê «reactivos», deverá ler-se «retroativos»), mostrando-se, assim, conforme com o previsto 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».

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

▪ **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](#)⁴, por forma a garantir a clareza dos textos normativos, mas também a certeza e a segurança jurídicas.

Relativamente ao título da iniciativa - «Possibilita a aplicação de IVA Zero à aquisição de bens alimentares essenciais durante o ano de 2023» -, propõe-se que seja apreciada,

³ Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

⁴ Hiperligação para o sítio da *Internet* da Assembleia da República.

em sede de Comissão, a possibilidade de a isenção em causa poder vir a ser assumida como uma alteração ao Código do IVA (mais concretamente, à respetiva lista I anexa), acrescentando-se, neste caso, a referência a esta alteração no próprio título (ex.: «Possibilita a aplicação de IVA Zero à aquisição de bens alimentares essenciais durante o ano de 2023, alterando o Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado»).

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 correções 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 da República Portuguesa, prevê a criação de impostos por lei, que determina a incidência, a taxa, os benefícios fiscais e 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 CIVA encontra-se aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 102/2008, de 20 de junho](#)⁵, cujo n.º 1 do seu [artigo 1.º](#), define o [IVA](#)⁶ como um imposto aplicável ao consumo e que incide sobre as transmissões de bens, as prestações de serviços, as aquisições intracomunitárias e as importações.

⁵ 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 04.01.2023.

⁶ Disponível no sítio da Internet da *info.portaldasfinancas.gov.pt*. Consultas efetuadas a 04.01.2023.

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)⁷ 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, 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);

⁷ Vasques, S. (2011) “Manual de Direito Fiscal” – 2.ª Edição, Editora Almedina, S.A., outubro 2019; Pág. n.º 222.

- 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 Imposto sobre Valor Acrescentado (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 exceção 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.º282/2011](#) 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.

ESPAÑA

A aprovação do [Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre](#)⁸, *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*, visou conter preços e apoiar os cidadãos e empresas mais afetados em cinco áreas

⁸ 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 04/01/2023.

principais: (i) energia (ii) **alimentação** (iii) transportes (iv) indústria intensiva de gás (v) estabilidade económica e financeiro (vi) proteção social.

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 confeção 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](#)⁹ (Escudo anti-inflação 2.0), o Governo Polaco introduziu, em 2022, 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.

A [extensão dessa medida a 2023](#)¹⁰ foi tomada a 29 de novembro de 2022.

⁹ 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 04/01/2023.

¹⁰ Informação retirada do portal governamental polaco GOV.PL, retirado de: <https://www.gov.pl/web/premier/przedluzamy-0-vat-na-zywnosc>. Consulta efetuada a 04/01/2023.

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 436/XV/1.ª \(CH\)](#) “Isenta de IVA os bens alimentares essenciais”, 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/imqlinks.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 exhaustiva 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.