

Relatório UTAO n.º 27/2020

Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 6C à POE/2021

Coleção: Publicações não periódicas

23 de novembro de 2020

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) da Assembleia da República. Nos termos da [Lei n.º 13/2010, de 19 de julho](#), a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe assessoria técnica especializada através da elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre gestão orçamental e financeira pública.

Este estudo, orientado e revisto por Rui Nuno Baleiras, foi elaborado por Vítor Nunes Canarias e Jorge Faria Silva.

Modelo de documento elaborado por António Antunes, com o apoio de Rui Nuno Baleiras.

Título: Impacto económico-orçamental da Proposta de Alteração n.º 6C à POE/2021

Coleção: Publicações não periódicas

Relatório UTAO N.º 27/2020

Data de publicação: 23 de novembro de 2020

Data-limite para incorporação de informação: 20/11/2020

Disponível em: <https://www.parlamento.pt/sites/COM/XIVLeg/5COF/Paginas/utao.aspx>.

Índice Geral

Índice Geral.....	i
Índice de Tabelas	i
Índice de Figuras.....	i
Índice de Caixas.....	i
Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos	i
Sumário executivo	1
1 Introdução	3
2 Enquadramento e caracterização da Proposta de Alteração	3
2.1 Evolução nas taxas nominais do IVA sobre as prestações de serviços de alimentação e bebidas na última década	4
2.2 Situação atual e universo sectorial considerado.....	4
2.3 Caracterização da proposta de alteração.....	6
3 Quantificação do impacto orçamental direto	7
3.1 Metodologia e pressupostos utilizados na quantificação do impacto orçamental direto.....	7
3.2 Cálculo do impacto orçamental em 2021	8
4 Impactos económicos decorrentes da alteração na taxa de IVA	9
5 Anexo.....	13

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Universo prestador de serviços de alimentação e bebidas considerado nas previsões da UTAO	4
Tabela 2 – Base tributável sujeita a IVA.....	5
Tabela 3 – Imposto (IVA) a favor do Estado	6
Tabela 4 – Estimativa para 2021 do Imposto (IVA) a favor do Estado	8
Índice de Gráficos	
Gráfico 1 – Efeitos da alteração de taxa de IVA na curva da oferta	10
Gráfico 2 – Efeitos das alterações das curvas da procura e da oferta devido ao COVID-19 e à descida da taxa de IVA.....	12

Índice de Figuras

Figura 1– Impacto orçamental de uma medida (Estimativa Base vs estimativa com efeito estático)	7
--	---

Índice de Caixas

Caixa 1 – Impactos económicos teóricos decorrentes da alteração da taxa de imposto (IVA) e da incerteza decorrente da pandemia COVID-19.....	10
--	----

Tabela de siglas, abreviaturas e acrónimos

Sigla/abreviatura	Designação
AR	Assembleia da República
AT	Autoridade Tributária e Aduaneiro
CAE	Classificação de Atividades Económicas
CIVA	Código do IVA
COF	Comissão de Orçamento e Finanças
COVID-19	Doença provocada pelo coronavírus descoberto em 2019 (SARS-CoV-2)
INE	Instituto Nacional de Estatística
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
M€	Milhões de euros
OBR	Office for Budget Responsibility
OE	Orçamento do Estado

PA	Proposta de Alteração
POE	Proposta de Orçamento do Estado
PPL	Proposta de Lei
UTAO	Unidade Técnica de Apoio Orçamental

Sumário executivo

1. **Este relatório avalia os impactos económicos e orçamentais previsíveis da aprovação eventual da Proposta de Alteração n.º 6C à Proposta de Lei n.º 61/XIV, que aprova o Orçamento do Estado para 2021.** Trata-se de uma iniciativa legislativa apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, tendo o Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata solicitado esta avaliação à UTAO. A variável orçamental sob escrutínio nesta avaliação é a receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) produzida pela prestação dos serviços de alimentação e bebidas.
2. **A proposta de alteração apresentada pretende dar continuidade à reversão parcial realizada em 2016 de uma decisão tomada em 2012, sendo que o conteúdo da proposta determina a aplicação da taxa intermédia a todos os serviços de bebidas a partir de 2021.** O proponente pretende eliminar as exclusões inscritas na atual redação da Verba 3.1 da Lista II anexa ao Código do IVA, designadamente as referentes as bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias. Na situação atual, estas bebidas são tributadas à taxa normal.
3. **A faturação referente à prestação de serviços de alimentação e bebidas, para além de sazonal, tem crescido todos os semestres, pelo menos desde 2017.** Cerca de 35% dos serviços prestados está sujeitos à taxa normal de IVA, sendo esta fração da base tributável responsável por, aproximadamente, 49% do imposto a favor do Estado.
4. **A previsão numérica para 2021 contempla apenas o efeito orçamental estático da medida e assentou em dois cenários construídos com base em dados históricos de anos anteriores.** O efeito estático é o que se obtém assumindo que a redução no parâmetro fiscal não altera a quantidade transacionada de alimentação e bebidas nem o preço destes serviços. Os dados históricos são a base tributável e o imposto a favor do Estado observados pela Autoridade Tributária e Aduaneira nos sete semestres anteriores (1.º de 2017 ao 1.º de 2020).
5. **Tendo por base os cenários projetados, prevê-se que a medida de política fiscal na Proposta de Alteração n.º 6C tenha como efeito estático uma redução do imposto a favor do Estado entre 396,5 M€ e 339,3 M€.** Com a implementação da medida de redução da taxa de IVA na prestação dos serviços de alimentação e bebidas, estima-se que a mesma possa representar uma quebra entre 20 a 22% da receita de IVA que seria obtida sem a medida.
6. **A estimativa efetuada corresponde a um exercício simplificado** e não tem em conta a quantificação de impactos microeconómicos decorrentes da implementação da medida de política fiscal — a reação dos consumidores e dos prestadores destes serviços à alteração no parâmetro fiscal e à pandemia e às medidas de política para mitigar o risco de contágio e os malefícios na atividade económica em geral e deste sector em particular.
7. **A análise microeconómica só pôde ser qualitativa neste documento, mas é suficiente para mostrar vários resultados.** Ela dá uma imagem mais plausível do que a análise quantitativa estática sobre o que sucederá na realidade.
 - (i) Em resposta à descida na taxa de IVA, a quantidade transacionada de serviços de alimentação e bebidas será forçosamente maior do que a que foi considerada no efeito estático quantificado. O preço pago pelos consumidores será menor, pelo que **a base tributável (o produto da quantidade por este preço) poderá afinal aumentar ou diminuir. Como a taxa de IVA que multiplica pela base tributável descerá, a nova receita fiscal poderá ser maior ou menor do que na situação sem a PA-6C.**
 - (ii) Ignore-se, por um momento, a PA para se considerarem as implicações no mercado da pandemia e das medidas de confinamento e restrição da capacidade dos estabelecimentos que vendem este serviços. A pandemia e as medidas para a conter afetam o comportam de consumidores e produtores. **Determinam a redução na quantidade transacionada e um efeito indeterminado sobre o preço de equilíbrio.**

(iii) **Juntando as implicações da pandemia à reação do mercado perante a descida na taxa de IVA, conclui-se que:**

- a. a quantidade transacionada poderá aumentar ou diminuir face a uma situação inicial sem pandemia e com bebidas tributadas à taxa normal.
- b. na mesma comparação de situações, é impossível prever o sinal do impacto total (decorrente da redução da taxa de IVA e da COVID-19) na receita fiscal. Tudo irá depender das elasticidades-preço da procura e da oferta e da magnitude dos choques contracionistas na procura e na oferta.

8. Adicionalmente, importa referir que o “aumento” nas quantidades transacionadas decorrente de uma descida da taxa de IVA sem pandemia poderá implicar maior emprego face à situação de IVA à taxa normal igualmente sem pandemia. A resposta será diferente ao nível de cada estabelecimento, tudo dependendo da capacidade excedente inicial e do destino que cada empresário quiser dar ao acréscimo do seu excedente. Sobrepor a isto os efeitos contracionistas da pandemia e das medidas para a contrariar reduz as perspetivas de o sector empregar mais pessoas no curto prazo. Pode ser que dispensem menos, mas nem isso está garantido porque o sinal do efeito conjunto da pandemia e do alívio fiscal sobre o volume de vendas é incerto.

9. Por fim, lembra-se que há outras medidas de política dirigidas ao sector, umas já no terreno, outras na POE apresentada pelo Governo — vide os incentivos à manutenção do emprego, as compensações por quebras no volume de vendas e o IVAucher. Quer isto dizer que há muito contexto a mudar ao mesmo tempo, o que torna ainda mais arriscadas as previsões quantificadas que a UTAO apresentou acima.

1 Introdução

10. O presente relatório avalia os impactos da Proposta de Alteração n.º 6C à Proposta de Orçamento do Estado para 2021 (POE/2021) na receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA). A Proposta de Alteração (PA) n.º 6C foi apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, tendo o Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata requerido a avaliação de impacto económico-orçamental pela Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO) ao abrigo do artigo 75.º-A da [Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro](#) (Lei de Enquadramento Orçamental, LEO).

11. Este pedido de avaliação foi solicitado por mensagem de correio-e transmitida à UTAO no final da tarde de 16 de novembro, através da Equipa de Apoio à Comissão parlamentar de Orçamento e Finanças (COF). Nos termos do artigo 75.º-A da LEO, na redação introduzida pela alteração de 18 de agosto de 2020, o estudo deve ser remetido à COF “em tempo útil” (vide número 5 desse artigo), o que se depreende corresponder a um prazo compatível com a discussão e votação da PA à POE/2021 na AR. De acordo com o calendário de aprovação do OE/2021, a votação das PA decorrerá entre os dias 20 e 25 de novembro. Em virtude do agendamento subsequente das discussões e votações na especialidade, a COF solicitou à UTAO que, sendo possível, lhe remetesse este estudo até à noite do dia 23/11/2020.

12. A PA-6C visa repor a taxa intermédia de IVA na prestação dos serviços de alimentação e bebidas que ainda são tributados de acordo com a taxa normal. A medida de política em avaliação económico-orçamental preconiza uma alteração no âmbito da Verba 3.1 da Tabela II anexa ao Código do IVA. Pretende reverter para o âmbito que existiu até 2012.

13. Para a elaboração do presente relatório, a UTAO solicitou informação à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) sobre base tributável e coleta de IVA no triénio 2017–2019 e no 1.º semestre de 2020 apuradas junto dos sujeitos passivos prestadores de serviços de alimentação e bebidas. Solicitaram-se dados desagregados pela taxa normal e pela taxa intermédia de IVA, para as três circunscrições nacionais: Continente, Açores e Madeira. Esta decomposição territorial é justificada pelo facto de os órgãos de governo próprios daquelas circunscrições terem jurisdição autónoma, dentro de certos limites legais, para fixar as taxas nominais de tributação aplicáveis às transmissões ocorridas nos territórios respetivos.

14. A estrutura do presente relatório é a seguinte. A próxima secção apresenta o enquadramento e caracterização da PA, destacando a evolução das taxas nominais na última década, a situação atual e o universo sectorial analisado, assim como o conteúdo e objetivo da PA. A Secção 3 explana a quantificação do impacto orçamental estático da PA. Dá a conhecer a metodologia e os pressupostos que serviram de base à previsão, e de seguida são apresentados os cálculos inerentes. Por fim, a Secção 4 procura, de uma forma complementar e qualitativa, explanar os impactos económicos decorrentes da PA no contexto atual.

2 Enquadramento e caracterização da Proposta de Alteração

15. Esta secção fornece um enquadramento útil para compreender a medida de política preconizada na PA-6C. A Secção 2.1 apresenta a evolução ocorrida desde 2012 na tributação, em sede de IVA, na transmissão dos serviços de alimentação e bebidas. A Secção 2.2 caracteriza a situação atual e o peso daqueles serviços na receita de IVA. Por fim, a Secção 2.3 explicita a finalidade da Proposta de Alteração em análise.

2.1 Evolução nas taxas nominais do IVA sobre as prestações de serviços de alimentação e bebidas na última década

16. Nos últimos dez anos existiram várias alterações nas taxas nominais do IVA incidente sobre as transmissões de alimentação e bebidas. Em 2012, a totalidade dos serviços de alimentação e bebidas transitou da sujeição à taxa intermédia para a taxa normal de IVA. A partir de julho de 2016, esta medida foi parcialmente revertida.

17. Em 2012 registou-se um aumento da taxa de IVA. Através da lei orçamental para 2012,¹ foi introduzida uma norma revogatória no âmbito do IVA. Removeu a Verba 3.1 da Lista II anexa ao Código do IVA,² tendo como consequência que as prestações de serviços de alimentação e bebidas passaram a ser sujeitas à taxa normal em vez da taxa intermédia. Esta medida, adotada no início do Programa de Assistência Económica e Financeira, teve como objetivo aumentar a arrecadação de receita pública.

18. A partir de julho de 2016, a decisão tomada em 2012 foi parcialmente revertida. A lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2016³ veio reverter parcialmente a sujeição das prestações de serviços de alimentação e bebidas à taxa normal de IVA. A Verba 3.1 foi reintroduzida na Lista II anexa ao Código do IVA. Todavia, permaneceram sujeitos à taxa normal determinados serviços, a saber: bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias. Basicamente, manteve submetidas à taxa normal a maioria das bebidas consumidas nos estabelecimentos abrangidos por aquela verba. Como tal, as prestações de serviços de alimentação e bebidas passaram, desde 1 de julho de 2016, a estar sujeitos a duas taxas nominais de IVA: taxa intermédia para a generalidade dos serviços e taxa normal para as exceções acima mencionadas.

2.2 Situação atual e universo sectorial considerado

19. A alteração introduzida em 2016 encontra-se em vigor à data de fecho deste relatório. Desde 1 julho de 2016 que os prestadores de serviços de alimentação e bebidas cobram IVA aos seus clientes através da taxa intermédia sobre a generalidade das vendas e da taxa normal sobre as vendas de bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias. Esta situação é facilmente verificável quotidianamente na fatura de uma refeição.

20. O universo de estabelecimentos sobre os quais as previsões da UTAO neste relatório incidem é formado por quatro ramos da Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE). Está em vigor a [Revisão 3 desta classificação](#), adotada em 1 de janeiro de 2008. A AT informou a UTAO que a Verba 3.1 da Lista II anexa ao CIVA é aplicada às prestações de serviços de alimentação e bebidas efetuadas pelos estabelecimentos cuja atividade económica principal está enquadrada nos quatro ramos daquela classificação apresentados na Tabela 1 (5511, 5520, 5610 e 5630). Note-se que este universo coincide largamente com o que vulgarmente se designa como "sector da restauração", mas não se circunscreve ao mesmo.

Tabela 1 – Universo prestador de serviços de alimentação e bebidas considerado nas previsões da UTAO

Número	Designação	Período com informação na Tabela 2 e na Tabela 3
5511	Estabelecimentos hoteleiros com restaurante	Sete semestres: do 1.º Sem de 2017 ao 1.º Sem de 2020
5520	Residências para férias e outros alojamentos de curta duração	
5610	Restaurantes (inclui atividades de restauração em meios móveis)	
5630	Estabelecimentos de bebidas	

¹ Número 3 do artigo 123.º da [Lei n.º 64-B/2011](#), de 30 de dezembro.

² Lista de bens e serviços sujeitos à taxa intermédia do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

³ Artigo 145.º da [Lei n.º 7-A/2016](#), de 30 de março.

Dos quais:		
56301 no Con- tinente	Cafés	Dados à Taxa Normal disponíveis nos sete semestres das tabelas seguintes. Base Tributável à Taxa Intermédia (Tabela 2) apenas disponível em: 1.º Sem de 2017 e do 2.º Sem de 2018 ao 1.º Sem de 2020
56303 no Con- tinente	Pastelarias e casas de chá	Dados à Taxa Intermédia disponíveis nos sete semestres das tabelas seguintes. Base Tributável à Taxa Normal (Tabela 2) apenas disponível em: 1.º Sem de 2017 a 1.º Trimestre de 2018 e do 2.º Sem de 2019 ao 1.º Sem de 2020

Fontes: informação prestada pela AT, composição da CAE Rev.3 disponível no [portal do INE](#) e tratamento da UTAO.

21. Insuficiências estatísticas obrigam a excluir do universo dois subramos para efeitos da variável Base Tributável. A AT teve o cuidado de assinalar à UTAO a presença de dois subramos com informação espúria sobre esta avariável na circunscrição do Continente, mas apenas em parte do período de sete semestres solicitado à AT. Nos subperíodos identificados nas duas últimas linhas da Tabela 1, aqueles ramos não constam nas células correspondentes da Tabela 2. Sendo “outliers”, entendeu-se que a sua inclusão poderia deturpar os resultados. Apresentado o universo sectorial, é possível uma breve caracterização dos dados fiscais do mesmo presentes nas tabelas seguintes.

22. A faturação referente à prestação de serviços de alimentação e bebidas é sazonal e tem registado incremento ao longo dos últimos anos. A base tributável referente à prestação de serviços de alimentação e bebidas é sazonal, refletindo os altos e baixos, ao longo de cada ano, na afluência de consumidores. Os montantes correspondentes ao 1.º semestre (anos de 2017, 2018 e 2019) representam cerca de 43% a 44% do total da base tributável anual. Para este resultado, não é alheio o período de férias e maior fluxo de turismo que ocorre anualmente no 3.º trimestre, bem como as festas natalícias em dezembro. Por outro lado, é de referir que a base tributável, desde 2017, regista incrementos homólogos consecutivos, por via da evolução económica e, em particular, do sector do turismo. Neste particular, é de salientar que o 1.º semestre de 2020 apresentou, em termos homólogos, o maior valor de faturação no período observado. Este dado, é algo inesperado, tendo em conta o impacto económico da pandemia COVID-19 registado, especialmente, no 2.º trimestre de 2020 (Tabela 2).

23. Cerca de 35% dos serviços faturados no universo considerado está sujeita a IVA a taxa normal. Da totalidade da base tributável resultante da prestação serviços de alimentação e bebidas, cerca de 65% encontra-se sujeita à taxa IVA intermédia. A restante parte (35%) está sujeita à taxa de IVA normal que advém da faturação de bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias (última linha da Tabela 2).

Tabela 2 – Base tributável sujeita a IVA
(em milhões de euros e percentagem)

		2017		2018		2019		2020	
		1.º Semestre	2.º Semestre	1.º Semestre	2.º Semestre	1.º Semestre	2.º Semestre	1.º Semestre	
1	Taxa normal	Continente	1 216,9	1 762,9	1 496,7	1 886,5	1 588,6	2 040,9	1 599,7
		RA Açores	31,5	36,4	33,7	47,9	40,8	48,6	36,5
		RA Madeira	86,1	102,9	111,0	132,2	123,9	131,0	103,6
2	Taxa intermédia	Continente	2 795,1	3 296,5	2 713,0	3 707,5	3 039,0	3 871,2	3 120,9
		RA Açores	36,5	60,6	41,8	67,0	45,5	73,7	42,9
		RA Madeira	93,5	126,2	106,0	131,6	110,1	134,9	94,7
3	Total taxa normal (soma 1)	1 334,6	1 902,2	1 641,5	2 066,6	1 753,4	2 220,5	1 739,8	
4	Total taxa intermédia (soma 2)	2 925,1	3 483,4	2 860,8	3 906,1	3 194,7	4 079,7	3 258,5	
5	Total base tributável (3+4)	4 259,7	5 385,5	4 502,3	5 972,7	4 948,0	6 300,2	4 998,3	
6	Taxa normal / Total (3/5)	31%	35%	36%	35%	35%	35%	35%	

Fontes: Informação prestada à UTAO pela Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e cálculos da UTAO. Notas: (i) As taxas nominais de IVA no Continente, na Região Autónoma da Madeira e na Região Autónoma dos Açores no período analisado são as seguintes: Normal, 23%, 22% e 18%, respetivamente; Intermédia, 13%, 12% e 9%, respetivamente. ii) Os dados respeitam ao universo identificado na Tabela 1.

24. O imposto a favor do Estado proveniente da aplicação da taxa normal de IVA corresponde a 49% do total. Do montante global de Imposto a favor do Estado, resultante da tributação de serviços prestados no sector analisado, a taxa normal aporta 49% do imposto cobrado aos clientes, sendo a parte

remanescente (51%) proveniente da taxa intermédia — ver Tabela 3. Portanto, 35% da receita dos estabelecimentos (líquida de IVA) é responsável por 49% o imposto a favor do Estado. Estas percentagens são estáveis ao longo dos sete semestres observados.

Tabela 3 – Imposto (IVA) a favor do Estado
(em milhões de euros e percentagem)

			2017		2018		2019		2020
			1.º Semestre	2.º Semestre	1.º Semestre	2.º Semestre	1.º Semestre	2.º Semestre	1.º Semestre
1	Taxa normal	Continente	279,9	405,5	344,2	433,9	365,4	469,4	367,9
		RA Açores	5,7	6,5	6,1	8,6	7,3	8,7	6,6
		RA Madeira	18,9	22,6	24,4	29,1	27,3	28,8	22,8
2	Taxa intermédia	Continente	363,4	428,5	352,7	482,0	395,1	503,3	405,7
		RA Açores	3,3	5,5	3,8	6,0	4,1	6,6	3,9
		RA Madeira	11,2	15,1	12,7	15,8	13,2	16,2	11,4
3	Total taxa normal (soma 1)		304,5	434,7	374,7	471,6	400,0	507,0	397,3
4	Total taxa intermédia (soma 2)		377,9	449,2	369,2	503,8	412,4	526,1	420,9
5	Total Semestre (3+4)		682,4	883,8	743,9	975,4	812,4	1 033,0	818,2
6	Taxa normal / Total (3/5)		45%	49%	50%	48%	49%	49%	49%
7	Total Anual		1 566,2		1 719,3		1 845,4		

Fontes: Informação prestada à UTAO pela AT e cálculos da UTAO. Notas: (i) As taxas nominais de IVA no Continente, na Região Autónoma da Madeira e na Região Autónoma dos Açores no período analisado são as seguintes: Normal, 23%, 22% e 18%, respetivamente; Intermédia, 13%, 12% e 9%, respetivamente. (ii)) Os dados respeitam ao universo identificado na Tabela 1.

2.3 Caracterização da proposta de alteração

25. A Proposta de Alteração (PA) apresentada pretende concluir a reversão (parcial) realizada em 2016. Como referido no parágrafo 18, em 2016 foi introduzida uma alteração legislativa que permitiu, a partir de então, que a prestação de serviços de alimentação e bebidas realizada pelo universo sectorial estivesse sujeita à taxa intermédia de IVA. No entanto, esta sujeição não abrange todos os serviços, encontra-se excluída a maioria dos consumos de bebidas: Esta maioria permanece sujeita à taxa normal de IVA. A proposta de alteração pretende acabar com a dualidade na sujeição deste universo a diferentes taxas de IVA.

26. O conteúdo da Proposta de Aditamento aponta para a uniformização à taxa intermédia a partir de 2021. De acordo com exposto na PA-6C, o objetivo é transposto através do aditamento de um novo artigo (228.º-A) à [PPL n.º 61/XIV](#), o qual promove a alteração na conteúdo da verba 3.1 da Lista II anexa ao Código do IVA, passando a ter a seguinte redação: “3.1 - Prestações de serviços de alimentação e bebidas”. Com esta alteração o proponente pretende eliminar as exclusões inscritas na atual redação da respetiva verba, a saber: bebidas alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias. Assim sendo, o propósito da PA, caso seja aprovada, é sujeitar todos os serviços transmitidos pelo universo sectorial da Tabela 1 à taxa intermédia de IVA nas três circunscrições nacionais a partir da data de entrada em vigor da lei orçamental para 2021.

27. Esta medida tem carácter permanente e não está incluída no leque das medidas de política excecionais e temporárias previstas para combater os malefícios da COVID-19 na saúde e na economia. A Proposta de Alteração n.º6C não delimita a sua aplicação no tempo, pelo que, uma vez aprovada, só cessará de produzir efeitos se e quando o legislador voltar a alterar a composição da Lista II anexa ao CIVA. É por isto que se diz ter um carácter permanente. Logo, não corresponde a uma medida com efeito temporário por um determinado período de tempo, para fazer face a situações extraordinárias, como são as medidas adotadas no âmbito da mitigação dos efeitos da pandemia COVID-19. Como já foi referido no parágrafo 25, esta PA visa concluir o processo de reversão de uma medida adotada em 2012, devolvendo à sujeição à taxa intermédia de IVA a totalidade da prestação de serviços de alimentação e bebidas. De notar, pelo facto de se tratar de uma medida de carácter permanente, o impacto orçamental desta medida, caso seja aprovada, far-se-á sentir nos anos de 2021 e seguintes.

3 Quantificação do impacto orçamental direto

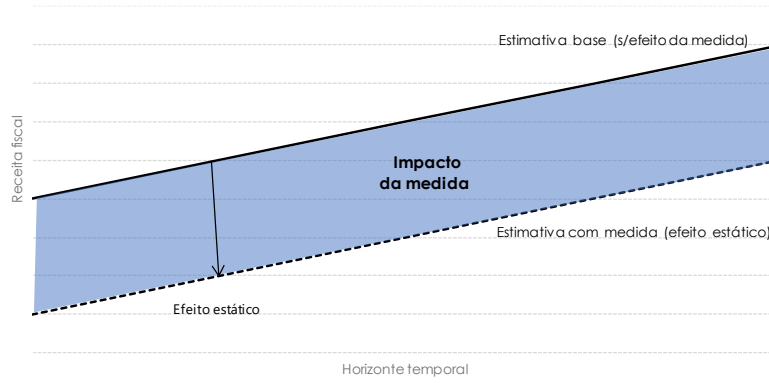
28. Neste secção é apresentada a quantificação da estimativa do impacto orçamental direto da proposta de alteração. A Subsecção 3.1 expõe a metodologia e os pressupostos utilizados para a elaboração do custeio da medida e a Subsecção 3.2 apresenta os cálculos inerentes à quantificação “ex-ante” do impacto orçamental direto da Proposta de Alteração n.º 6C.

3.1 Metodologia e pressupostos utilizados na quantificação do impacto orçamental direto

29. O impacto orçamental “ex-ante” corresponde a uma estimativa do efeito nas finanças públicas de uma medida legislativa “nova” comparada com um cenário em que a medida não é introduzida. Neste caso concreto, a situação base corresponde ao enquadramento legislativo existente, no qual existe a sujeição dos serviços de alimentação e bebidas à taxa intermédia e à taxa normal, sendo que a nova situação acomoda a implementação da PA-6C, que determina a sujeição da totalidade da base tributável a uma única taxa de IVA. A diferença, num determinado período de tempo, entre os resultados estimados da receita fiscal de IVA nas duas situações, corresponde ao impacto orçamental (Figura 1).

30. A estimativa do impacto orçamental da PA é realizada apenas contemplando o efeito estático da medida, ou seja, o impacto direto das alterações, ignorando qualquer alteração comportamental que a implementação da medida possa acarretar nos agentes económicos (Figura 1). Tendo em conta o prazo reduzido de análise, a estimativa do impacto orçamental para 2021 da PA representa a aplicação direta da redução na receita de IVA a entregar ao Estado pelos operadores do universo sujeito à Verba 3.1. redução essa resultante mecanicamente da taxa de IVA. Assume-se, pois, que a quantidade vendida e o preço são os mesmos antes e depois da entrada em vigor da redução de taxa para parte das bebidas. Naturalmente, porque na realidade a procura e a oferta se irão ajustar à alteração no parâmetro fiscal, o impacto orçamental direto calculado na próxima subsecção terá que ser qualificado através de uma análise de sensibilidade. Igualmente relevantes para interpretar o impacto direto calculado na Subsecção 3.2 são os constrangimentos conjunturais da pandemia sobre a procura e a oferta. Também neste caso se justifica alguma ponderação económica do resultado. Ambas as qualificações serão realizadas na Secção 4.

Figura 1– Impacto orçamental de uma medida (Estimativa Base vs estimativa com efeito estático)



Fontes: Baseado em documento do OBR - (Policy costings and our forecast - briefing paper n.º 6, 2014).

31. A estimativa para 2021 assentou em dois cenários. Com o objetivo de se estimar a receita do IVA a favor do Estado em 2021, utilizaram-se os dados históricos de anos anteriores e do primeiro semestre de 2020, fornecidos pela AT — Tabela 2 e Tabela 3. Com esses dados foram construídos dois cenários distintos:

- Cenário 1: A estimativa do imposto a favor do Estado em 2021 assenta nos dados dos primeiro e segundo semestres do ano de 2019. Esta opção radica na hipótese de o ano de 2021 ser, em termos económicos e de receita fiscal, idêntico ao de 2019. Este cenário favorável poderá não se materializar, no entanto permite compreender o impacto orçamental da adoção da Proposta de Alteração num ano dito “normal”, i.e., sem os efeitos da pandemia COVID-19 e assumindo estagnação, face a 2019, na procura dirigida ao universo sectorial da alimentação e bebidas.

- Cenário 2: A estimativa do imposto a favor do Estado em 2021 tem por base a conjunção dos dados referentes ao primeiro semestre de 2017 e ao segundo semestre de 2018. Este cenário, menos favorável, simula os efeitos de uma evolução económica no primeiro semestre condicionada pela pandemia COVID-19 e um segundo semestre com uma dinâmica de recuperação económica, mas ainda com resultados inferiores aos obtidos no 2.º semestre de 2019.

32. Na construção da estimativa foram assumidos pressupostos adicionais. Para a elaboração da estimativa de impacto para o ano de 2021, foram assumidos os seguintes pressupostos:

- Os valores apresentados são a preços correntes;
- Não é tida em conta nenhuma variação na quantidade procurada nem na quantidade oferecida de alimentação nem de bebidas transacionadas pelo universo sectorial, em reflexo da descida na taxa de IVA sobre determinadas bebidas (alcoólicas, refrigerantes, sumos, néctares e águas gaseificadas ou adicionadas de gás carbónico ou outras substâncias). Em consequência, assume-se também que não haverá efeitos de substituição nem de complementaridade no consumo entre os serviços que eram tributados à taxa normal e os serviços que já eram tributados à taxa intermédia.

3.2 Cálculo do impacto orçamental em 2021

33. A estimativa para 2021 permite aferir as diferenças entre a situação atual e a nova, resultante da aprovação da PA-6C. A estimativa efetuada para 2021 tem por base dois cenários distintos (explicados no parágrafo 31), nos quais é estimado o imposto (IVA) a favor do Estado decorrente de duas situações distintas. A primeira prevê a manutenção da atual legislação e a segunda introduz o efeito da aplicação da Proposta de Alteração n.º 6C.

34. De acordo com os cenários projetados, a entrada em cena, desde 1 de janeiro de 2021, da Proposta de Alteração n.º 6C, irá representar uma diminuição do imposto a favor do Estado em 396,5 M€ e 339,3 M€, respetivamente. A uniformização da sujeição à taxa intermédia dos serviços prestados no universo sectorial diretamente afetado pela medida de política representará uma quebra no valor do Imposto a Favor do Estado. Nos dois cenários apresentados na estimativa, tendo por base dados a história de sete semestres, foi possível prever quebras no imposto a favor do Estado de 396,5 M€ e 339,3 M€ respetivamente (Tabela 4).

Tabela 4 – Estimativa para 2021 do Imposto (IVA) a favor do Estado
(em milhões de euros)

			2021 Estimativa Cenário 1		2021 Estimativa Cenário 2	
			1.º Semestre =(1.º sem.2019)	2.º Semestre =(2.º sem.2019)	1.º Semestre =(1.º sem.2017)	2.º Semestre =(2.º sem.2018)
1	Situação base: atual legislação	Taxa normal	400,0	507,0	304,5	471,6
		Taxa intermédia	412,4	526,1	377,9	503,8
		Total anual	1 845,4		1 657,8	
2	Situação nova: introdução da proposta de aditamento (6C) Taxa única de IVA	Taxa normal	0,0	0,0	0,0	0,0
		Taxa intermédia	637,5	811,5	549,2	769,2
		Total anual	1 448,9		1 318,5	
3	Impacto (2-1)		-396,5		-339,3	

Fontes: Informação prestada à UTAO pela AR e cálculos da UTAO. Notas: (i) As taxas nominais de IVA no Continente, na Região Autónoma da Madeira e na Região Autónoma dos Açores no período analisado são as seguintes: Normal, 23%, 22% e 18%, respetivamente; Intermédia, 13%, 12% e 9%, respetivamente. ii) Os dados respeitam ao universo identificado na Tabela 1.

35. Mediante certas hipóteses adicionais é possível formular um intervalo de previsão para a perda de receita fiscal para o Estado. Sublinha-se que o impacto direto medido na Tabela 4 se refere à variável "Imposto a favor do Estado". Na sua declaração periódica do IVA, cada operador que vende serviço de alimentação e bebidas indica o valor daquela variável no período a que a declaração respeita, mas também tem de indicar o montante de IVA que suportou nas aquisições de fatores de produção e que o CIVA lhe garante o direito à dedução. A diferença entre aquele valor e este montante é designado

como "Imposto a entregar ao Estado" pelo sujeito passivo do universo sectorial abrangido pela medida. No fundo, é esta técnica fiscal que distingue o IVA de um imposto sobre as vendas. Para se poder ter uma ideia aproximada da repercussão da medida fiscal proposta sobre o Imposto a entregar ao Estado, a UTAO assuem mais duas hipóteses simplificadoras:

- c) Não existe alteração no valor da aquisição de bens e serviços pelo universo sectorial dedutível em sede de IVA;
- d) As taxas de IVA sobre serviços e produtos adquiridos por aquele universo mantêm-se inalteradas;
- e) Não há alterações nos valores dos outros campos das declarações periódicas que concorrem para o apuramento do Imposto a entregar ao Estado.

36. Com todas as simplificações acima assumidas, é plausível afirmar que o impacto orçamental direto em 2021 da aprovação da PA-6C coincidirá com a diminuição do Imposto a favor do Estado previsto nos cenários da Tabela 4. Tendo em conta os pressupostos utilizados, assume-se a manutenção das parcelas que são abatidas ou acrescidas ao Imposto a favor do Estado para apurar o Imposto a entregar ao Estado. Nestas condições, é possível afirmar que o impacto orçamental direto da aprovação da PA é igual à variação prevista no valor do Imposto a favor do Estado. Reforça-se que esta inferência, tal como a realizada na Tabela 4, assume que a quantidade e o preço de equilíbrio após a redução na taxa são os mesmos que antes da mesma ocorrer. A próxima secção discutirá o resultado obtido sob esta hipótese de avaliação fiscal "estática".

37. A verificação do assertividade da estimativa depende da evolução económica em 2021. Como foi possível verificar através dos dois cenários presentes na estimativa realizada para 2021, o impacto no imposto IVA a favor do Estado e o conseqüente impacto orçamental dependerão da evolução da economia. Quanto maior for, em termos nominais, a base tributável, ou seja quanto maior for o montante da faturação do sector da restauração, maior será o montante do impacto negativo comparando a legislação atual com a intenção da uniformização da taxa de IVA para prestações de serviços de alimentação e bebidas. Naturalmente, o impacto nominal será menor se o valor nominal da base tributável for menor (Tabela 4). Em termos de variação percentual, estima-se que a implementação da PA possa representar uma quebra entre 20% a 22% no valor do imposto (IVA) a favor do Estado que seria registado sem esta medida de política — *i.e.*, na situação base quantificada na Tabela 4. No entanto, é importante referir novamente que a estimativa efetuada é um exercício simplificado (só pretende captar o chamado efeito estático) e que não tem em conta os impactos microeconómicos, ou seja, os ajustamentos da procura e da oferta decorrentes da introdução da medida de política fiscal.

4 Impactos económicos decorrentes da alteração na taxa de IVA

38. Esta secção tem como finalidade analisar os movimentos que estão a ocorrer simultaneamente (ou num curto espaço de tempo) através das deslocações das curvas da oferta e da procura decorrentes da pandemia atual, bem como o efeito da alteração de uma taxa de imposto. Na secção anterior foram considerados vários pressupostos no sentido de garantir condições para estimar o efeito estático na receita fiscal. No entanto, nesta secção é explicada através da Caixa 1 de que maneira a receita fiscal evolui quando se acrescentam à análise económica a reação dos consumidores e dos produtores à redução da taxa de imposto e à pandemia e medidas para a travar. Para esta análise são determinantes as elasticidades-preço das curvas da oferta e da procura, bem como as magnitudes das deslocações destas curvas devido às conseqüências da pandemia em 2020 e 2021.

39. A seguinte caixa apresenta os efeitos teóricos da alteração na taxa do IVA para um subconjunto do cabaz de bens e serviços comercializados pelo sector da alimentação e bebidas que atualmente são tributados à taxa normal, o qual poderá ser objeto de mudança através da Proposta de Alteração n.º6C. Na situação atual, a descida da taxa de IVA, de uma taxa normal para uma taxa intermédia, ocorre num contexto muito particular, *i.e.*, para além da forte recessão do PIB real, o sector é afetado mais do que proporcionalmente devido às suas características. É um sector cujas vendas são intensivas em contactos sociais e estes estão fortemente condicionados pela pandemia e pelas medidas de política tomadas para a conter. Em resultado, o sector sofre efeitos contracionistas na procura que lhe é

dirigida e na sua própria oferta de serviços. Estes efeitos advêm da redução no número de turistas estrangeiros, da quebra no rendimento disponível num subconjunto do sector institucional Famílias, da alteração nas preferências dos consumidores que evitam frequentar espaços de restauração e de restrições impostas pelas autoridades ao número de lugares físicos para clientes (capacidade da oferta), aos horários de abertura e à disponibilização de medidas de higienização.

Caixa 1 – Impactos económicos teóricos decorrentes da alteração da taxa de imposto (IVA) e da incerteza decorrente da pandemia COVID-19

Nesta caixa apresenta-se uma análise da situação do mercado anterior à situação pandémica atual (Gráfico 1), bem como do efeito da alteração de taxas de IVA em contexto de COVID-19 (Gráfico 2).

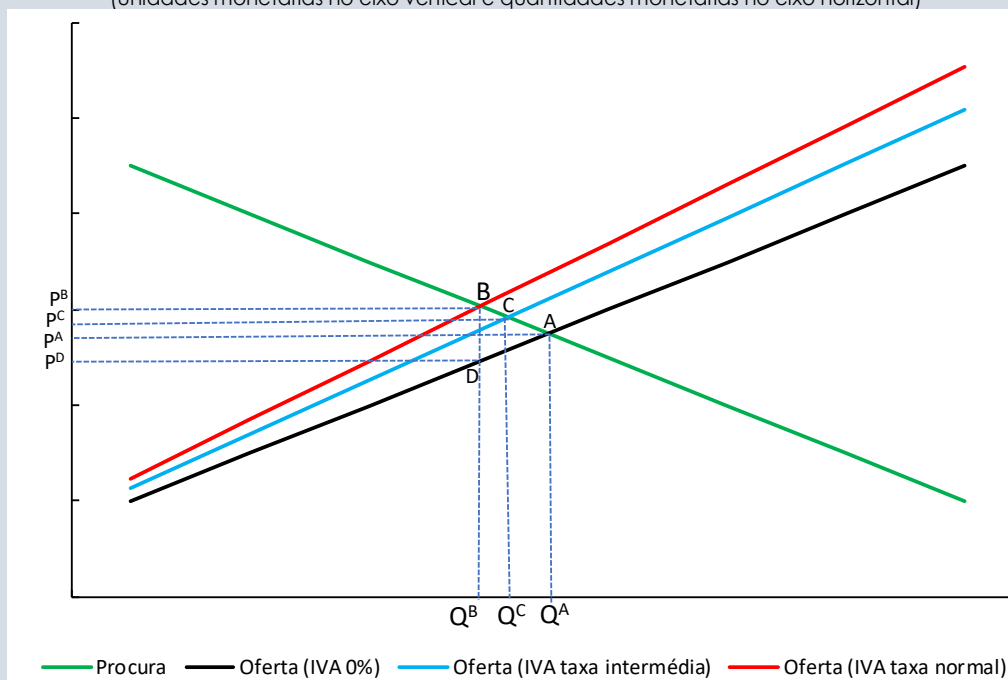
Na situação anterior à pandemia (Gráfico 1) e admitindo a ausência de imposto, o preço de equilíbrio (P^A) corresponderia à intersecção da curva da procura e da curva da oferta. A curva da procura está representada pela reta negativamente inclinada de cor verde e a curva de oferta pela reta positivamente inclinada de cor preta.

Considere-se agora a existência de IVA à taxa normal sobre as bebidas excluídas na Verba 3.1 na Lista II anexa ao CIVA. Introduz uma divergência entre o preço pago pelos consumidores (P^B) e o preço recebido pelos produtores (P^D). A nova quantidade de equilíbrio seria Q^B , inferior à que se praticaria sem IVA. O novo equilíbrio implicaria um excedente do consumidor formado pelo triângulo com vértices em P^B , B e na ordenada da origem da curva da procura, enquanto o excedente do produtor corresponderia ao triângulo formado pelos pontos P^D , D e a ordenada na origem da curva da oferta.

A área determinada pelo retângulo formado pelos pontos P^B , P^D , D e B corresponde à receita fiscal obtida pelo Estado (IVA à taxa normal). No entanto, o facto de existir um imposto implica uma perda de bem estar social correspondente à área do triângulo formado pelos vértices A, B e D. Esta perda ocorre visto que nem consumidores, nem produtores, nem Estado conseguem apropriar esta área. Existe sempre que um imposto que altera preços relativos é introduzido. É o caso do IVA.

Se os serviços transacionados passarem a ser tributados à taxa intermédia, isso configura uma redução na taxa do imposto. Na situação com taxa de IVA intermédia, o ponto de equilíbrio seria C. Por comparação com a situação de taxa normal (ponto B), implicaria menor preço pago pelos consumidores, maior preço recebido pelos produtores, bem como maior volume transacionado, podendo ou não estar associado a maior emprego neste sector. Todavia, o efeito sobre a receita fiscal é indeterminado. Para não sobrecarregar o gráfico, omitiram-se as figuras geométricas representativas dos novos excedentes e da nova receita fiscal.

Gráfico 1 – Efeitos da alteração de taxa de IVA na curva da oferta
(Unidades monetárias no eixo vertical e quantidades monetárias no eixo horizontal)



Fontes: Ilustração da UTAO. | Notas: (1) Por simplificação, as curvas da procura e da oferta são retas, mas sem perda de generalidade.

A redução da taxa de IVA tem um efeito indeterminado na receita fiscal porque o efeito sobre a base tributável é indeterminado. Repare-se que a receita fiscal é o produto da taxa de IVA pelo valor pago pelos consumidores. Este é o produto do preço pago pela quantidade comprada. Ora, com a descida da taxa do IVA, o preço pago desce (de P^B para P^C), mas a quantidade comprada sobe (de Q^B para Q^C). **É por isso que o sinal da variação na base tributável e, por conseguinte, na receita fiscal pode ser negativo ou positivo.** Na avaliação quantificada do

efeito estático, a Subsecção 3.2 concluiu por um sinal inequívoco, tendo apurado uma perda de receita de 339,5 M€ ou 396,5 M€, consoante o cenário aí considerado. Em termos gráficos, o efeito estático consiste em comparar a nova receita com a antiga receita. O que distingue o caso estático do dinâmico é a resposta do mercado: no caso dinâmico, produtores e consumidores acordam num maior volume transacionado, Q^C . Já no caso estático, a quantidade é a mesma com a taxa normal e com a taxa intermédia: o volume Q^B . Logo, o sinal da variação na base tributável é inequivocamente determinado pelo sentido da variação no preço pago pelos consumidores. Como este cai, a base cai. Como a taxa de imposto também cai, é óbvio que a receita fiscal teria que cair.

Traga-se agora para a análise qualitativa a pandemia.

Em 2020, a situação no mercado da restauração alterou-se significativamente devido aos efeitos da pandemia e das medidas de política tomadas para a conter. Do lado da procura, tudo se passa como se a curva se deslocasse para a esquerda e para baixo devido à alteração das preferências dos consumidores (ficar em casa) e da quebra no rendimentos das famílias. Do lado da oferta, foram impostas restrições à lotação, obrigações de maior higienização dos espaços e dos seus utentes, de aquisição de equipamentos de proteção individual e nas mesas, para além de restrições ao horário de abertura dos estabelecimentos. Estas medidas são captadas pelo deslocamento para a esquerda e para cima da curva da oferta. Consequentemente, a quantidade transacionada será necessariamente menor, devido às deslocções de ambas as curvas. Contudo, a variação no preço de equilíbrio poderá ser negativa ou positiva; dependerá da magnitude das deslocções das curvas, bem como das elasticidades.⁴

Referir que não é possível saber se a deslocção das curvas será mais ou menos acentuada do que as deslocções ilustradas no Gráfico 2. Seria difícil no contexto de incerteza atual determinar se as curvas da procura e oferta apresentaram deslocções significativas ou moderadas. Por isso, o Gráfico 2 tem um mero propósito ilustrativo dos efeitos qualitativos.

A seguinte lista identifica os pontos do Gráfico 2:

- O ponto B corresponde ao ponto B do Gráfico 1, o qual reflete as curvas (sem COVID-19) da procura e da oferta com taxa de IVA à taxa normal;
- O ponto E assinala o cruzamento da curva da procura com COVID-19 com a curva da oferta com COVID-19 e taxa normal de IVA. A localização exata deste ponto dependerá da combinação de contrações das curvas da procura e da oferta. No gráfico, como mera ilustração, assumiu-se que o ponto E tem a mesma ordenada que o ponto B. Porém, nada obriga a isso, e, no fundo, E tanto poderá ficar acima como abaixo de B. Esta observação é crucial para a conclusão sobre a ambiguidade do impacto na receita fiscal.
- O ponto F reflete o equilíbrio com COVID-19 e as medidas de confinamento social e restrição a consumidores e produtores, para além de IVA à taxa intermédia (no fundo, o equilíbrio resultante da aprovação da PA-6C em contexto COVID-19);
- O ponto G corresponde ao preço sem IVA (*i.e.*, preço recebido pelos estabelecimentos que vendem alimentação e bebidas) quando o mercado está no ponto E;
- O ponto H corresponde ao preço sem IVA (*i.e.*, preço recebido pelos estabelecimentos que vendem alimentação e bebidas) quando o mercado está no ponto F.

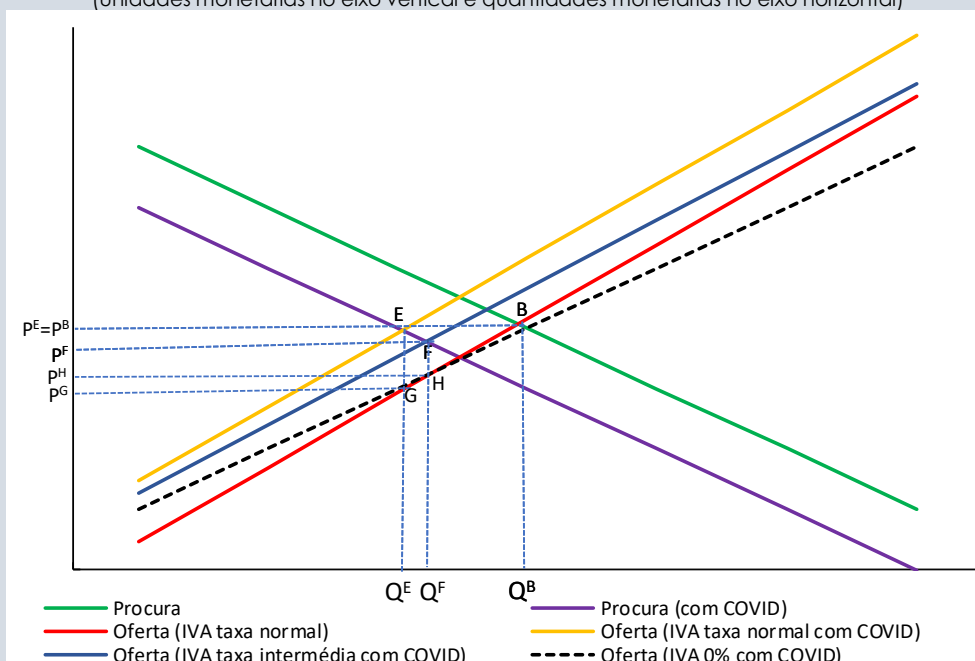
A perda de receita fiscal em IVA no sector da alimentação e das bebidas, decorrente da PA-6C, reflete a soma de três componentes: a perda da área do retângulo $(P^E - P^F) * Q^E$, a perda da área do retângulo $(P^H - P^G) * Q^E$ e o ganho decorrente de se transacionar mais quantidades no equilíbrio de mercado do ponto F $(P^F - P^H) * (Q^F - Q^E)$. Como o nível de P^E pode ser maior ou menor do que o representado no gráfico (conforme observação acima, **é impossível concluir sobre o sinal do impacto total (redução da taxa de IVA e COVID-19) na receita fiscal.**

O resultado final dependerá das elasticidades preços da procura e preço da oferta. Se a oferta fosse perfeitamente elástica (*i.e.* uma reta da oferta horizontal), então seria o excedente do consumidor a beneficiar de uma redução da taxa de IVA (mas prejudicado em caso de subida). Em sentido oposto, se a oferta fosse perfeitamente inelástica (reta da oferta perfeitamente vertical) o excedente do produtor seria completamente beneficiado em caso de descida da taxa de imposto (ou completamente prejudicado em caso de subida dessa taxa de imposto).

⁴ A elasticidade-preço da procura é definida pela variação percentual da quantidade procurada em resposta a uma dada variação percentual no preço, mantendo tudo o resto constante [(a medida tem a forma de um rácio e é expressa em percentagem: $\Delta\% \text{ Quantidade procurada } / (\Delta\% \text{ Preço })] * 100$. O índice inferior t designa a unidade de tempo, o período. A elasticidade-preço da oferta é calculada pela variação percentual na quantidade oferecida em reação a uma determinada variação percentual no preço, mantendo tudo o resto constante [($\Delta\% \text{ Quantidade oferecida } / (\Delta\% \text{ Preço })] * 100$.

Gráfico 2 – Efeitos das alterações das curvas da procura e da oferta devido ao COVID-19 e à descida da taxa de IVA

(Unidades monetárias no eixo vertical e quantidades monetárias no eixo horizontal)



Fontes: exemplificação da UTAO. | Notas: (i) Por simplificação as curvas da procura e da oferta são retas, mas sem perda de generalidade.

Contudo, importa referir que o mercado leva tempo a ajustar-se entre um equilíbrio e outro pelo que são de esperar alterações nos próximos meses/anos (condicional ao aparecimento de uma solução médica segura e duradoura). Adicionalmente, neste sector podem ocorrer alterações de legislação ou apoios à manutenção do emprego e da atividade que podem também ter efeitos na curva da oferta.

Numa situação ideal, seria necessário proceder à análise dos efeitos decorrentes da elasticidade preço da procura e da elasticidade preço da oferta com recurso a informação estatística e resultados econométricos, o que poderia ser um objeto de estudo a elaborar com bastante mais tempo do que os oito dias disponíveis para produzir cinco relatórios de avaliação de impacto.

Tendo como pressuposto a ausência de situações extremas de oferta ou procura perfeitamente elásticas ou rígidas, é possível concluir que uma descida da taxa de IVA (sem pandemia) determina um aumento no excedente do produtor, o qual poderá ser utilizado para diversas finalidades: aumento dos dividendos, redução no preço dos serviços vendidos e melhoria da capacidade instalada (obras de manutenção ou expansão). A situação pandémica e as medidas de política para a contrariar deprimem a oferta do sector. O deslocamento para cima e para a esquerda da curva da oferta poderá aumentar ou diminuir o excedente do produto, tudo dependendo da elasticidade-preço da procura e da magnitude e da contração da oferta. Na realidade, juntam-se os dois fenómenos: a redução na taxa de IVA e a contração na oferta. Em termos qualitativos, é impossível prever qual deles dominará sobre o excedente do produtor e, muito menos, sobre o que os empresários farão com o eventual acréscimo de excedente (se o tiverem).

No caso da procura por serviços de alimentação e bebidas, o que é que se poderá esperar? Num contexto sem pandemia, a redução na taxa de IVA aumenta indubitavelmente o excedente dos consumidores. Eles terão a liberdade de usar esse acréscimo noutros mercados, incluindo o do aforro. Trazer a pandemia e as medidas de política anti-COVID para a análise gera um efeito ambíguo sobre o sinal da variação no excedente dos consumidores. Eles poderão ganhar ou perder, dependendo da elasticidade-preço da oferta e da magnitude na contração da procura. Sobrepor os dois fenómenos, descida da taxa de IVA e pandemia e suas medidas, não tem resposta numa análise microeconómica qualitativa.

Adicionalmente, importa referir que o “aumento” nas quantidades transacionadas decorrente de uma descida da taxa de IVA sem pandemia poderá implicar maior emprego face à situação de IVA à taxa normal igualmente sem pandemia. A resposta será diferente ao nível de cada estabelecimento, tudo dependendo da capacidade excedente inicial e do destino que cada empresário quiser dar ao acréscimo do seu excedente. Sobrepondo a isto os efeitos contracionistas da pandemia e das medidas para a contrariar reduz as perspetivas de o sector empregar mais pessoas no curto prazo. Pode ser que dispensem menos, mas nem isso está garantido porque o sinal do efeito conjunto da pandemia e do alívio fiscal sobre o volume de vendas é incerto.

Por fim, lembra-se que há outras medidas de política dirigidas ao sector, umas já no terreno, outras na POE apresentada pelo Governo — vide os incentivos à manutenção do emprego, as compensações por quebras no volume de vendas e o IVA *Ucher*. Quer isto dizer que há muito contexto a mudar ao mesmo tempo, o que torna ainda mais arriscadas as previsões quantificadas que a UTAO apresentou na Subsecção 3.2.



PARTIDO COMUNISTA PORTUGUÊS
Grupo Parlamentar

Proposta de Lei n.º 61/XIV/2.ª
Aprova o Orçamento do Estado para 2021

Proposta de Aditamento

TÍTULO II

Disposições fiscais

CAPÍTULO II

Impostos indiretos

SECÇÃO I

Imposto sobre o valor acrescentado

Artigo 228.º-A

Alteração à Lista II anexa ao Código do IVA

É alterada na Lista II anexa ao Código do IVA a verba 3.1, passando a ter a seguinte redação:

«3.1 - Prestações de serviços de alimentação e bebidas».

Assembleia da República, 29 de outubro de 2021

Os Deputados,

**Bruno Dias, Duarte Alves, João Oliveira, António Filipe, Paula Santos, Ana Mesquita,
Alma Rivera, Diana Ferreira, Jerónimo de Sousa, João Dias**

**Nota justificativa:**

A reposição em 2016 da taxa intermédia de IVA nos serviços de restauração foi resultado da luta de milhares de micro e pequenos empresários do sector e das suas organizações representativas. A ação e iniciativa do PCP reverteu uma medida injusta, geradora do encerramento de milhares de empresas e a perda de milhares de postos de trabalho, feita pelo Governo PSD/CDS ao aumentar a taxa de IVA para 23%.

Esta reposição, ainda que incompleta por não ter abrangido todos os bens e serviços da restauração, contribuiu para inverter a onda de despedimentos e falências em curso.

O PCP considera que é necessário finalizar a aplicação da reposição da taxa intermédia de IVA na restauração, alargando-a a todos os bens e serviços do sector, sobretudo no momento atual em que milhares de micro e pequenas empresas do setor da restauração viram a sua situação muito fragilizada em virtude da epidemia de COVID-19.

