

# TAXAS DE IVA

O caso especial da taxa 0% - Impactos nos preços

Bárbara Dias - 55403 Margarida Fernandes - 48799  
Tiago Ferreira - 57370 Tiago Nozelos - 57425



## **IVA Enquanto Imposto**

O IVA é um imposto indireto, neutro e plurifásico que incide sobre o valor acrescentado gerado nas diferentes etapas da produção de um determinado bem.

Indireto: Incide sobre a utilização do rendimento e não sobre o mesmo;

Neutro: Não distorce as escolhas feitas pelos agentes económicos, não favorecendo bens de substitutos;

Plurifásico: A sua incidência é realizada ao longo do processo produtivo de um bem;

## **Taxas de IVA**

### Taxa Normal – 23%

Taxa aplicada à maioria dos bens e serviços. Não é aplicada aos bens que constam nas Listas I e II e a outras exceções previstas no CIVA

### Taxa Reduzida – 6%

A taxa reduzida incide sobre os bens que estão presentes na Lista I, que pode ser encontrada no CIVA. Nesta estão contidos:

- Bens alimentares não processados;
- Livros e outras publicações educativas e informativas;
- Produtos farmacêuticos;
- Alojamento hoteleiro e empreitadas sobre a habitação;
- Serviços de transporte de passageiros;
- Bens e serviços de produção agrícola.

### Taxa 0%

Com a Lei n.º 17/2023, de 14 de abril, entrou em vigor a aplicação da taxa 0% a um cabaz bens alimentares essenciais. Esta medida foi implementada como mecanismo de apoio às famílias face à inflação.

## Taxa Intermédia - 13%

Incide sobre os bens presentes na Lista II do CIVA. Nesta constam maioritariamente:

- Bens alimentares prontos para consumir, vinho e águas;
- Serviços de restauração;
- Petróleo e gasóleo colorido;
- Entradas em espetáculos;

## **Função da diferenciação das taxas de IVA**

Função Equitativa: A diminuição das taxas de IVA sobre cabazes de bens que incorporam sobretudo o cabaz de consumo dos agentes que auferem menores rendimentos permite diminuir a sua carga fiscal efetiva, promovendo uma maior equidade fiscal. Um bom exemplo deste fenómeno é a inclusão de bens alimentares na Lista I do CIVA.

Estabilização de preços: A variação das taxas de IVA permite ao Estado, provisoriamente, diminuir o preço de determinados bens face ao seu incremento devido a uma situação inflacionista, como forma de apoio às famílias. A eficácia deste tipo de medida irá ser discutida posteriormente. Exemplo: taxa de IVA 0%

Promoção de setores: Para além dos aspetos já referidos, o Estado também pode incluir na Lista I ou II do CIVA produtos que advêm de setores de interesse, como forma de promoção dos mesmos. Exemplo: Vinho a taxa intermédia.

## **Diferentes taxas para o continente e Regiões Autónomas:**

Portugal tem valores diferentes de IVA entre o continente e as ilhas devido a diversos motivos no domínio político, social e económico.

Primeiro, em termos históricos, tanto os Açores como a Madeira foram consideradas regiões autónomas na Constituição a partir de 1976. Esta autonomia trouxe-lhes a independência de definirem as suas próprias políticas fiscais, estando incluído o Iva.

De seguida, tendo em conta que as ilhas estão localizadas no Oceano Atlântico, isto faz com que tenham alguns desafios económicos diferentes dos do continente. Desta forma, o IVA ser mais baixo pode ajudar a estimular a atividade económica, a haver mais iniciativa de investir e acabando também por apoiar as economias locais. Este facto pode ser bastante importante para as ilhas, visto que podem depender fortemente de algumas indústrias como o turismo e a agricultura.

O IVA ter diferentes taxas pode ser utilizado para promover desenvolvimento económico em regiões não tão propensas a tal. Ao proporcionar taxas de IVA mais baixas, o governo pode estimular o crescimento económico, incentivar a instalação de empresas nestas regiões e, potencialmente, criar empregos, o que permite que estas regiões tenham mais controlo sobre as suas próprias políticas económicas.

É importante notar que, embora existam diferenças nas taxas de IVA entre o continente e as regiões autónomas, estas ainda precisam de se conformar à estrutura global definida pela União Europeia. Isto significa que há limites para a quantidade de variação que pode existir entre regiões. Tem de se manter em mente que a situação pode evoluir ao longo do tempo devido a mudanças na legislação, condições económicas e considerações políticas. Para além disto, tem de se ter em conta a taxa que é aplicada aos bens e serviços definidas no Código do IVA. Nesta lista, encontramos aplicações a todas as regiões só com variações das taxas.

Como já se observou, há diferentes taxas para a mesma categoria de bens havendo então também regras específicas para a transmissão de bens e prestação de serviços entre as diferentes regiões do país. Assim sendo, o local onde são prestados os serviços ou os bens são transacionados determina a taxa de IVA a aplicar. Como tal, olhemos para os seguintes exemplos:

- Ao vender bens com taxa normal de IVA para a Madeira, a taxa de IVA a aplicar-se é a do Continente, visto que, é onde se inicia o transporte;
- No entanto, se a venda fosse efetuada dos Açores para a Madeira, a taxa a praticar seria 16% (a taxa normal de IVA dos Açores); ~
- Se o mesmo processo de troca de bens ocorresse na Madeira, seria então aplicada a taxa da mesma, 22%.

## A Situação na UE

Dentro da união europeia vigoram várias taxas de IVA, sendo que cada país pode aplicar as regras base de forma diferente ao abrigo dos parâmetros definidos pela UE. Em Portugal, por exemplo, vigoram as taxas reduzidas de 6% e 13%, com uma taxa “standard” de 23% e taxa de estacionamento de 13% (os Estados-Membros que aplicaram uma taxa reduzida de IVA antes de 1 de janeiro de 1991 a produtos que não constam no Anexo III da Diretiva do IVA foram autorizados a aplicar, de forma provisória, uma "taxa de estacionamento" que não pode ser inferior a 12%.)

O imposto deve ser pago no país em que o produto é adquirido pelo consumidor final, sendo que não se aplica a bens exportados para países fora da UE, contudo devem ser apresentadas provas da saída dos bens da união europeia e a falta de documentação pode levar à perda do direito do reembolso do imposto no caso da exportação de bens.

Quanto à taxa de IVA normal, as diretivas definem que não deve ser abaixo de 15%, não tendo limite superior (art.º 97, VAT Directive), mas quanto às taxas de IVA reduzido e isenção as regras tendem a ser mais complexas. As regras base do IVA reduzido e taxa zero na União Europeia constataam que:

- Estados-membros podem aplicar uma ou duas taxas reduzidas para categorias específicas de bens e serviços
- Taxas reduzidas não se aplicam a serviços fornecidos eletronicamente, com algumas exceções (art.º 98 (2))
- Taxas reduzidas devem ser uma percentagem do valor taxável com um mínimo de 5% (art.º 99)
- A abrangência de taxas reduzidas é revista por um conselho a cada 2 anos com a opção de alterar a lista de bens e serviços elegíveis
- Algumas provisões especiais permitem a estados-membros aplicar taxas reduzidas a categorias especiais (Ex: gás natural, eletricidade, obras de arte etc.) (art.º 102, 103)
- Certos estados-membros podem aplicar taxas reduzidas (incluindo taxas zero) com base em razões históricas ou sociais, mas apenas durante um período transicional, sendo o objetivo um alinhamento gradual das leis nacionais com a diretiva de IVA.

Estas regras e provisões oferecem flexibilidade aos estados-membros na determinação de taxas reduzidas e taxas zero em bens e serviços específicos, permanecendo dentro das regulações e acordos da união europeia. A taxa zero de IVA pode ser aplicada por várias razões, entre as quais:

- **Produtos essenciais:** a taxa zero de IVA pode ser aplicada a produtos essenciais como alimentos, medicamentos e bens de primeira necessidade de modo a tornar estes produtos mais acessíveis para os consumidores
- **Comércio internacional:** de modo a promover o comércio internacional, uma vez que os produtos sujeitos a taxa zero são mais competitivos em termos de preços quando exportados, o que pode beneficiar empresas que desejam expandir operações para além da EU
- **Estímulo ao consumo:** a redução ou eliminação do IVA sobre certos produtos pode estimular o consumo (os consumidores são mais propensos a comprar produtos com preços mais baixos, o que faz crescer a economia)

Mas também têm desvantagens, nomeadamente:

- **Complexidade na administração de impostos:** a aplicação da taxa zero pode criar complexidades na administração fiscal. As empresas precisam de acompanhar as diferentes taxas de IVA e garantir que estão a aplicar a taxa correta para cada produto e serviço.
- **Impacto nas receitas fiscais:** A redução ou isenção do IVA em certos produtos pode afetar a receita fiscal do governo, logo os governos devem equilibrar o incentivo ao consumo com a necessidade de manter uma base tributaria adequada.

A legislação europeia que menciona Portugal e as suas isenções específicas:

#### *Artigo 105*

1. Portugal pode aplicar uma das duas taxas reduzidas previstas no Artigo 98 às portagens de pontes na área de Lisboa.
2. Portugal pode, no caso de transações realizadas nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira e de importações diretas para essas regiões, aplicar taxas mais baixas do que as aplicadas no continente.

#### *Artigo 149*

Portugal pode tratar o transporte marítimo e aéreo entre as ilhas que compõem as regiões autónomas dos Açores e da Madeira e entre essas regiões e o continente como transporte internacional.

#### *Artigo 287*

Os Estados-Membros que aderiram após 1 de janeiro de 1978 podem isentar as pessoas sujeitas a imposto cujo volume de negócios anual não seja superior ao equivalente na moeda nacional dos seguintes montantes à taxa de câmbio no dia da adesão (Portugal: 10.000 u.m)

#### *Artigo 377*

Portugal pode continuar a isentar as transações listadas nos pontos (2), (4), (7), (9), (10) e (13) do Anexo X, Parte B, de acordo com as condições em vigor nesse Estado-Membro em 1 de janeiro de 1989.

((2) a prestação de serviços por autores, artistas, intérpretes, advogados e outros membros das profissões liberais, com exceção das profissões médicas e paramédicas, com a exceção das seguintes: (a) cessões de patentes, marcas registradas e outros direitos similares e a concessão de licenças em relação a tais direitos; (b) trabalhos, além da prestação de trabalhos sob contrato, em bens tangíveis móveis, realizados para uma pessoa sujeita a imposto; (c) serviços para preparar ou coordenar a realização de trabalhos de construção, como serviços prestados por arquitetos e empresas que fornecem supervisão no local de obras; (d) serviços de publicidade comercial; (e) transporte e armazenamento de bens e serviços auxiliares; (f) locação de bens tangíveis móveis para uma pessoa sujeita a imposto; (g) fornecimento de pessoal a uma pessoa sujeita a imposto; (h) prestação de serviços por consultores, engenheiros, escritórios de planeamento e serviços similares em campos científicos, económicos ou técnicos; (i) cumprimento de uma obrigação de abster-se de exercer, total ou parcialmente, uma atividade empresarial ou um direito abrangido pelos pontos (a) a (h) ou pelo ponto (j); (j) os serviços de agentes de encaminhamento, corretores, agentes comerciais e outros intermediários independentes, na medida em que se relacionem com o fornecimento ou importação de bens ou a prestação de serviços abrangidos pelos pontos (a) a (i);

(4) a prestação de serviços por empreiteiros e serviços de cremação e o fornecimento de bens relacionados;

(7) transações realizadas por hospitais não abrangidos pelo ponto (b) do Artigo 132(1);

(9) o fornecimento antes da primeira ocupação de um edifício, ou partes do mesmo, ou do terreno onde se situa e o fornecimento de terrenos para construção, nos termos do Artigo 12;

(10) o transporte de passageiros e, na medida em que o transporte de passageiros seja isento, o transporte de bens que os acompanham, como bagagem ou veículos automotores, ou a prestação de serviços relacionados com o transporte de passageiros;

(13) o fornecimento dos serviços de agentes de viagens, nos termos do Artigo 306, e os de agentes de viagens que atuem em nome e por conta do viajante, em relação a viagens dentro da Comunidade.

## Contexto macroeconómico

No fim do ano 2021, os preços dos bens e serviços a nível mundial começaram, de forma generalizada a aumentar. Para isso contribuíram vários fatores, entre os quais podemos destacar:

- Levantamento das restrições associadas à pandemia COVID-19 na generalidade dos países, o que provocou um crescimento desenfreado da procura de determinados bens e serviços, que as empresas não conseguiram acompanhar.
- A subida dos preços da energia, provocada pela transação energética e agravada pela Guerra na Ucrânia no início de 2022.
- Política O COVID na China, que causou, a nível mundial, uma rutura nas cadeias de abastecimento, contribuindo para o aumento de preços.
- Crescimento de preços muito pouco significativo no passado.

Portugal, em particular, viu a sua inflação galopar, com especial influência da evolução dos preços dos produtos energético, acompanhando as médias europeias, e atingindo um pico de 10,6% (medida pelo IPHC) em outubro de 2022.



O elevado crescimento do nível de preços em Portugal, trouxe consequências diretas aos consumidores, que viram o seu poder de compra drasticamente reduzido.

## Medida IVA 0

Neste cenário, de forma a responder ao aumento extraordinário dos preços dos bens alimentares, o governo anunciou a isenção temporária de IVA de um cabaz de 46 alimentos, como parte de medidas fiscais de apoio ao rendimento das famílias.

Posto isto, a 14 de abril de 2023 foi publicada em Diário da República a Lei nº 17/2023, que introduz medidas fiscais de carácter excecional e temporário, prevendo a aplicação de uma isenção do IVA aos produtos do cabaz alimentar essencial saudável, elencados no respetivo artigo 2.º, com direito a dedução do imposto suportado a montante (taxa 0).

Como se sabe, o IVA é um imposto geral sobre o consumo, isto é, tributa o consumo em termos gerais. Quanto à sua mecânica, este caracteriza-se por ser um imposto plurifásico, na medida em que incide sobre todas as fases do processo de produção e comercialização, sobre um valor líquido, pois ao imposto liquidado numa determinada fase deduz-se ou recupera-se o imposto suportado na fase anterior – método indireto subtrativo. (Canedo, J. 2022). Com este método o IVA não representa qualquer encargo para os SP que produzem e comercializam os bens e serviços, sendo só efetivamente suportado pelo consumidor final.

Há, no entanto, algumas exceções a este mecanismo, nomeadamente a **aplicação de isenções**.

Por sua vez, as isenções podem ser incompletas/simples (ou completas (as chamadas taxa 0)).

**A presente medida** insere-se na primeira categoria (taxa 0 de IVA), uma vez que para além de isentarem o sujeito passivo beneficiário beneficiário de liquidar IVA nas suas operações ativas, também lhe possibilitam deduzir o IVA suportado a montante nas suas operações passivas, enquanto nas isenções incompletas, nomeadamente nas constantes do artigo 9.º do CIVA apenas se configura o primeiro benefício, verificando-se assim o pagamento de um *hidden tax*, que se repercute no consumidor final.

Esta medida, que vigoraria de 18 de abril a 31 de outubro de 2023 foi, em setembro do mesmo ano, prorrogada pelo Governo até ao final do ano "considerando o sucesso obtido com esta medida, que levou a uma efetiva e proporcional redução do preço do cabaz alimentar essencial saudável".

## Regressividade

A regressividade fiscal é uma característica das políticas fiscais que estabelecem uma carga fiscal que varia menos que proporcionalmente com a variação do rendimento. Tendo isto em conta, é possível afirmar que a política de IVA 0% sobre os bens alimentares essenciais não é regressiva. A Lei de Engel defende que as despesas em alimentação representam uma importância menor consoante o rendimento. Com isto, é possível afirmar que a isenção da tributação destes bens é uma política progressiva, ou seja, apesar de toda a população poder usufruir deste benefício, este vai ser mais considerável quanto menor for o rendimento.

**Tabela 7. Peso de cada tipo de alimento no total das despesas em produtos alimentares, por quintis de rendimento equivalente (%)**

	Todas as famílias	Q1	Q2	Q3	Q4	Q5	Rácio de pesos Q1/Q5
<b>Peso da alimentação no total das despesas do agregado</b>							
Produtos alimentares	14,3	19,2	16,9	15,7	14,0	11,0	1,7
<b>Peso de cada tipo de alimento nas despesas em alimentação</b>							
Pão e cereais	15,2	17,3	16,3	15,4	14,4	13,6	1,3
Carne	21,7	24,5	23,2	23,1	20,5	19,1	1,3
Peixe	14,6	12,5	14,3	14,4	15,0	15,9	0,8
Leite, queijo e ovos	12,6	11,9	12,2	12,7	12,6	13,3	0,9
Óleos	4,1	4,6	3,8	3,9	5,2	3,2	1,4
Frutas	9,6	7,6	8,5	9,1	9,9	11,7	0,6
Produtos hortícolas	9,5	10,2	9,4	9,3	9,2	9,4	1,1
Açúcar e confeitaria	3,2	2,6	2,8	3,1	3,5	3,7	0,7
Outros	2,9	2,5	2,8	2,7	3,1	3,3	0,7
Café, chá e cacau	2,9	2,4	2,6	2,7	3,0	3,3	0,7
Águas, refrigerantes e sumos de frutas	3,7	4,0	4,1	3,7	3,7	3,5	1,2
Total	100	100	100	100	100	100	

Fonte: IDEF 2015/2016

Interpretação: Para os agregados mais pobres (1.º quintil de rendimento total equivalente) as despesas em Pão e cereais representavam 17,3% da despesa média total, 1,3 vezes mais do que para os agregados mais ricos (5.º quintil de rendimento total equivalente).

fonte: Carvalho, B. et al (2023)

## Efetividade da medida – Impacto nos preços.

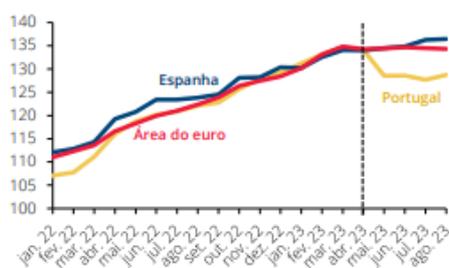
Observando os dados do boletim económico do Banco de Portugal verifica-se que a evolução de preços das rubricas afetadas pelo IVA 0, para além de ter apresentado uma trajetória de crescimento claramente diferente das demais, quando comparada à evolução em economias semelhantes (Espanha) e com a média da zona euro foi inferior em 4 pp e 3.5 pp, respetivamente.

**Gráfico C4.1 • IHPC de bens alimentares em Portugal — rubricas afetadas e não afetadas pela redução do IVA | Índice 2017=100**



Fontes: INE e Eurostat (cálculos do Banco de Portugal). | Nota: Os bens alimentares excluem as bebidas e tabaco.

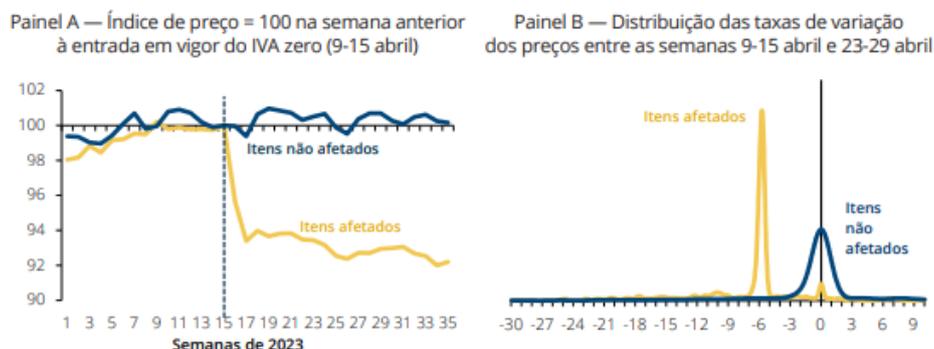
**Gráfico C4.2 • IHPC de bens alimentares — rubricas afetadas pela redução do IVA em Portugal — comparação com Espanha e área do euro | Índice 2017=100**



Fontes: INE e Eurostat (cálculos do Banco de Portugal). | Notas: Os bens alimentares excluem as bebidas e tabaco. Resultados de regressão, recorrendo a uma abordagem dinâmica de diferença-nas-diferenças, apontam para a ausência de diferenças estatisticamente significativas na evolução dos preços das rubricas afetadas entre Portugal e Espanha/área do euro no período anterior à implementação da medida.

Na mesma publicação, são também analisados os preços de venda fixados nas plataformas online dos principais retalhistas em Portugal. Esta análise vem reforçar a efetividade da medida IVA 0, na medida em que se observaram diferenças significativas na variação de preços das rubricas afetadas pela mesma em comparação com as não afetadas, com uma redução de aproximadamente 6% nas primeiras, na semana de 23 a 29 de abril face à semana anterior à implementação, ao passo que as segundas viram o seu nível de preços praticamente inalterado.

**Gráfico C4.5 • Preços online dos produtos afetados pela redução do IVA e dos restantes produtos (alimentares e outros) vendidos pelos principais retalhistas**



## Sucesso da medida - Prorrogação da mesma

No ponto anterior, foi possível constatar que houve efetivamente uma transmissão da isenção do IVA aos preços do cabaz alimentar essencial saudável do consumidor. Dado o sucesso da medida, que vigoraria inicialmente de 18 de abril a 31 de outubro de 2023, o governo decidiu, em setembro do mesmo ano, prorrogá-la até ao próximo dezembro.

## Conclusão

Face a uma nova realidade pós-pandemia, com uma necessidade de maior flexibilidade e modernização do sistema de IVA europeu para que este possa responder de forma mais adequada a necessidades sociais que estão em constante mudança, o conselho da União Europeia pôs em vigor a Diretiva 2022/542. Com esta nova diretiva, os Estados-Membros podem aplicar taxas reduzidas e normas de isenção completa a uma lista mais ampla de bens e serviços. É esperado que os Estados-Membros mudem as suas taxas de IVA de modo a entrarem em cumprimento com a agenda europeia que inclui a proteção da saúde pública, o apoio à digitalização e as políticas relacionadas com as alterações climáticas.

Os Estados-Membros têm ainda uma faculdade que lhes permite aplicar uma norma de isenção completa ou uma supertaxa reduzida (inferior a 5%) a entregas de bens e fornecimento de serviços (abrangidos no Anexo III da diretiva de IVA (pontos 1 a 6 e 10(c))) que são aptos para satisfazer necessidades básicas. Cada Estado-Membro passou a beneficiar de uma elevada margem de manobra para rever a estrutura das taxas de IVA e

perseguir interesses de maior importância. Algumas destas novidades já foram introduzidas no orçamento de estado de 2022 e conseqüentemente no orçamento de 2023, maioritariamente alargando a abrangência da lista I anexa ao código do IVA que contém os produtos e serviços elegíveis para taxas reduzidas.

Apesar de variados estudos e opiniões quanto à efetividade e relevância da medida, torna-se evidentemente claro que se trata do futuro de política fiscal europeia. A possibilidade de implementar novas medidas capazes de influenciar o funcionamento da economia e dos países europeus abre os horizontes para um maior controlo a nível nacional. Resta apenas saber que tipo de objetivos serão priorizados dentro deste novo paradigma.

## Bibliografia

Banco de Portugal (2023), “Boletim Económico - Outubro 2023” Disponível em: [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be\\_out2023\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_out2023_p.pdf)

Britannica, “Regressive Tax” Disponível em: <https://www.britannica.com/money/regressive-tax>

Canedo, J. (2022), “Tribuição do Consumo IVA”

Carvalho, B., Esteves, M., Peralta, S. (2022) “Despesas essenciais e rendimento das famílias: efeitos assimétricos da inflação” Disponível em: [https://www.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/Reports/SEI%202022/Nota\\_IDEF\\_final\\_13abr.pdf](https://www.novasbe.unl.pt/Portals/0/Files/Reports/SEI%202022/Nota_IDEF_final_13abr.pdf)

Comissão Europeia, “Taxations and Customs” Disponível em: <https://taxation-customs.ec.europa.eu/select-language?destination=/node/1~>

Economias (2023), “Taxas de IVA na Madeira 2023” Disponível em: <https://www.economias.pt/taxa-de-iva-na-madeira/>

Governo de Portugal (2023), “IVA zero baixou preços de produtos alimentares essenciais em quase 10%” Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=iva-zero-baixou-precos-de-produtos-alimentares-essenciais-em-quase-10>

Jornal de Negócios (2023), “INE: IVA zero explica metade do abrandamento na subida dos preços em maio” Disponível em: <https://www.jornaldenegocios.pt/economia/conjuntura/detalhe/ine-iva-zero-explica-metade-do-abrandamento-na-subida-dos-precos-em-maio>

PWC (2021), “Guia Fiscal 2021 | IVA” Disponível em: <https://www.pwc.pt/pt/pwcinforfisco/guia-fiscal/2021/iva.html>

