

PARTE 4

CAPÍTULO III

A Tributação sobre o Consumo em Portugal – Trilhos para uma fiscalidade eficiente

AMÍLCAR NUNES, EY

I. Introdução:

O racional tributário de qualquer sistema fiscal moderno funda-se numa lógica de relação voluntária de trocas recíprocas entre o Estado e o conjunto dos cidadãos. Nesta medida, os impostos são pagos enquanto contraprestação da provisão de bens e serviços públicos ou, pelo menos, em função de uma expectativa legítima daquele fornecimento por parte do Estado. Esta reciprocidade e correlação direta entre, por um lado, o montante de imposto pago e, por outro, os benefícios obtidos do poder central, caracterizam-se como Princípio ou Teoria do Benefício por oposição à Teoria ou Princípio da Capacidade Contributiva, nos termos do qual cada indivíduo contribui para o custo global da despesa pública em função da sua efetiva capacidade de pagar.

Nesta medida, os impostos consistem no instrumento fundamental de financiamento da restrição orçamental do Estado, isto é, os impostos consistem na receita necessária para fazer face às despesas públicas. Em cenários de equilíbrio orçamental o valor das receitas equivale ou ultrapassa o valor das despesas, em cenários de défice, o valor das receitas é insuficiente para cumprir a totalidade dos compromissos do Estado, materializados sob a forma de despesa pública concreta. No último caso, ou seja, em cenários de défice orçamental, a despesa pública terá necessariamente de ser financiada através da emissão de dívida pública, contraída precisamente para financiar as despesas excedentárias face à restrição orçamental do Estado.

Neste caso, encontramos-nos perante a chamada equivalência Ricardiana, de amplitude prospetiva e intemporal. De facto, nos termos da equivalência Ricardiana, a dívida pública apenas consiste em tributação diferida para o futuro, isto é, a despesa pública financiada por dívida corresponde a gastos do Estado financiados por impostos futuros, *inter alia*, a perspetiva intemporal da equivalência Ricardiana. No entanto e pese embora a função constitucionalmente consagrada do sistema fiscal enquanto mecanismo de satisfação das necessidades financeiras do Estado, a verdade é que o lançamento ou a utilização de impostos pode determinar um custo de eficiência para a economia como um todo. Este custo de eficiência denomina-se de carga excedentária e surge na medida da intensidade da natureza distorciva dos tributos *per si*. Na prática, raros são os impostos não distorcionários, isto porque na sua grande maioria os tributos induzem, quase sempre, efeitos de substituição ou mesmo quando não promovam efeitos de substituição, acabam por ser considerados inaceitáveis numa perspetiva de equidade, carecendo de legitimação ao abrigo de um Princípio de Igualdade.

Assim sendo e porque a generalidade dos impostos acarreta distorções de mercado, fenómenos corretivos de preços e efeitos de substituição, o surgimento de carga excedentária é inevitável, definindo-se esta como a perda de bem-estar global decorrente do uso de um imposto distorcivo. Conclusão óbvia será dizer que o sistema fiscal é, por natureza, um sistema distorcionário. Caberá ao Legislador atenuar e mitigar os efeitos desta distorção tributária, minimizando ao limite a carga excedentária total. Para o efeito, deverá o Legislador procurar adequar as estruturas tributárias às realidades de mercado tendo presente que a economia não se encontra numa situação de partida de eficiência. Como tal, existindo já um efeito distorcivo na economia, é possível que a distorção induzida pelo imposto, caso seja de sinal contrário, possa efetivamente retificar ou eliminar a ineficiência observada *ab initio*. A tributação sobre o consumo não é exceção.

De facto, para além da sua finalidade de arrecadação de receita fiscal, parte da tributação indireta protagoniza uma função corretiva de mercado, ao procurar causar uma distorção de sinal contrário ao daquela verificada inicialmente, procurando alcançar ou repor o ponto de eficiência na economia. Por outro lado, uma das tarefas mais importantes da política fiscal consiste na estabilização do produto interno, procurando mitigar descidas do produto em ciclos recessivos, moderando tendências inflacionistas associadas a períodos de expansão. O lançamento de impostos e a sua configuração concreta em termos de *mix* tributário afigura-se uma ferramenta imprescindível para esta função estabilizadora. Daqui a importância do estudo aprofundado da política fiscal ou *Tax Policy*, na tradução Anglo-Saxónica. A definição de Economia resume-se de forma simples à afetação de recursos escassos para a satisfação de necessidades ilimitadas. Aplica-se a mesma definição *tout court* à tarefa do Legislador: promover a máxima eficiência na arrecadação fiscal, atinente à satisfação de despesas ilimitadas do Estado, concretas, reais ou potenciais.

II. Do peso da Tributação Indireta em Portugal

As crises económicas e financeiras recentes originaram profundas dificuldades na gestão das finanças públicas na generalidade dos países. Portugal não foi exceção. A diminuição do peso relativo da tributação direta na totalidade das receitas fiscais arrecadadas, consequência imediata dos ciclos recessivos, a par e passo com a dificuldade de tributação dos fatores produtivos móveis, obrigaram os diversos governos a voltarem-se para a tributação sobre o consumo como elemento fundamental da receita fiscal do Estado.

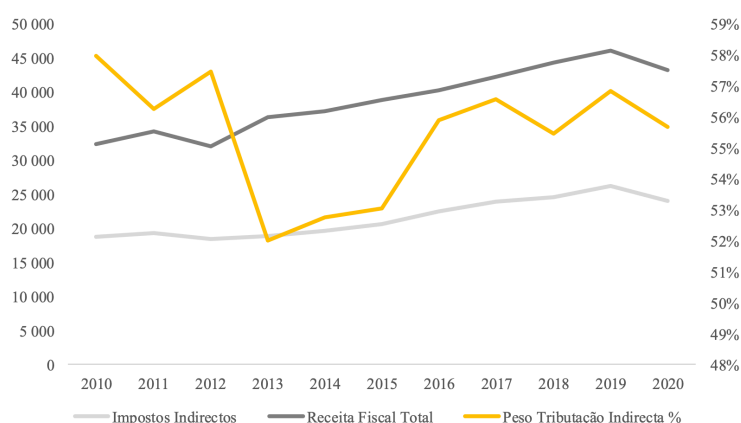
Assim tem sido a realidade Portuguesa, onde o peso da tributação Indireta no total das receitas fiscais globais tem aumentado de forma consistente ao longo dos últimos anos, com particular incidência na última década, naturalmente, com os decréscimos associados aos períodos de crise observados nos últimos dez anos, nomeadamente,

as crises financeira e pandémica de 2011 e 2020, respetivamente. Não obstante, é possível constatar uma tendência de variação em média (“*trend*”) de forma suave e consistente, excluída a variação abrupta no ano de 2013, em resultado do programa de assistência financeira externa a que Portugal foi sujeito. De facto, a variação de peso relativo médio de 2013 até 2020 resulta num crescimento anual de 1% do valor da receita arrecadada em sede de tributação indireta, em face do montante de receita fiscal total, senão vejamos:

Gráfico 1: Valor da receita dos impostos indiretos vs. receita fiscal total

Exercícios	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Impostos Indirectos	18 721	19 261	18 407	18 858	19 581	20 604	22 496	23 877	24 578	26 152	24 037
Receita Fiscal Total	32 290	34 242	32 041	36 273	37 120	38 850	40 243	42 211	44 321	46 022	43 184
Peso Tributação Indirecta	58%	56%	57%	52%	53%	53%	56%	57%	55%	57%	56%

Fonte DGO - Síntese Execução Orçamental



O aumento progressivo da carga fiscal em sede de tributação indireta não se compadece com aumentos sucessivos e indiscriminados das taxas de imposto, ou mesmo de alargamentos sistemáticos pouco fundamentados de base tributável. Pelo contrário. A estrutura dos impostos indiretos e o seu *mix* tributário devem obedecer a estratégias de otimização, em linha com uma política fiscal de ganhos de eficiência tributária.

De seguida, procuraremos responder a três questões fundamentais em matéria de tributação indireta, nomeadamente:

- Como pode o sistema fiscal ajudar a tornar a economia mais competitiva;
- Como simplificar e reduzir os custos de contexto e, finalmente;
- Como estruturar o *mix* da receita fiscal em consonância com o cumprimento dos objetivos de política orçamental, entre outros.

III. Trilhos de eficiência fiscal

Por forma a responder às três perguntas *supra* identificadas, iremos dividir o conjunto da Tributação Indireta em duas grandes áreas tributárias. Começaremos pelo Imposto Sobre o Valor Acrescentado (IVA), passando em seguida aos Impostos Especiais de Consumo (IECs), mas deixando de fora a nova realidade da Tributação Ambiental, nas suas expressões mais recentes de tributação digital, do carbono ou do plástico, assim como os direitos e imposições aduaneiras, pese embora muitos dos quais, inclusivamente, assumam uma natureza *ad valorem* semelhante à configuração da tributação indireta, de forma genérica.

III.1. Imposto Sobre o Valor Acrescentado

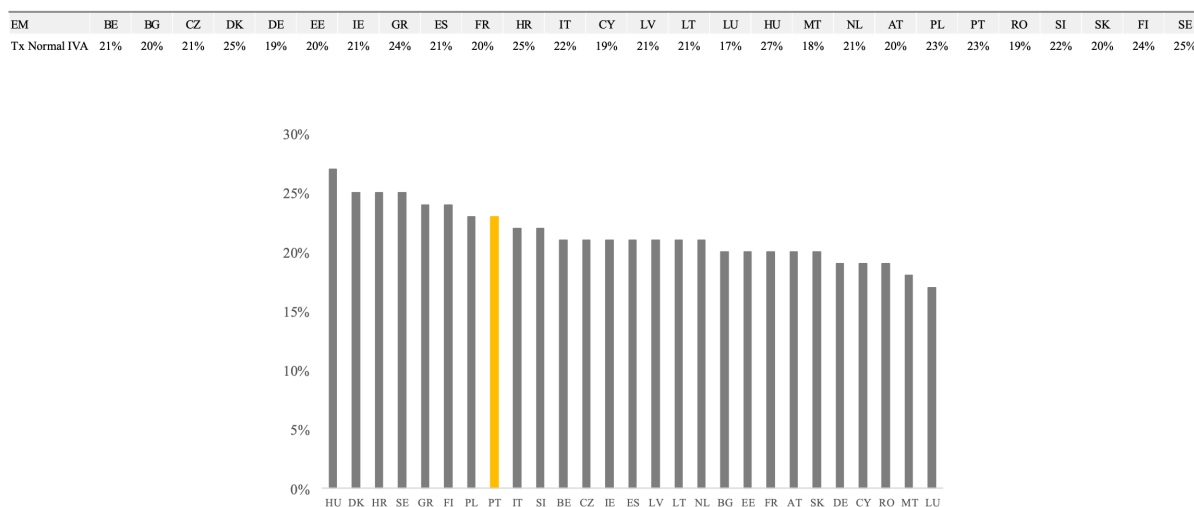
O IVA apresenta-se como o imposto mais relevante em termos do seu peso relativo sobre a receita fiscal total arrecadada pelo Estado. Esta importância resulta da ampla base de incidência do IVA sobre a quase totalidade dos bens e serviços transacionáveis pelos agentes económicos, para além da aplicação de uma taxa normal que, no caso do território do continente, ascende a 23%, ou seja, o Estado cobra quase um quarto do valor tributável em qualquer transação. Em matéria de taxas normais de IVA e quando analisado o quadro da União Europeia a vinte e sete Estados-Membros à data de janeiro de 2021, constatamos que Portugal se encontra no pelotão da frente em

termos de taxa de imposto mais elevada.

De facto, Portugal apresenta a oitava taxa normal de IVA mais elevada no conjunto dos 27 Estados-Membros, o que, obviamente e em termos de realidade comparada, deveria obrigar a uma reflexão alargada sobre a gestão económica da estrutura do imposto. De facto, no que às taxas diz respeito, o artigo 97.º da Diretiva IVA (Diretiva 2006/112/EC) estabelece que a taxa normal de imposto não pode ser inferior a 15%. Não obstante, não existe qualquer limite máximo abstrato legalmente estabelecido no texto da Diretiva, possibilitando-se a fixação deste montante ao livre arbítrio dos Estados-Membros, pese embora a existência de um conjunto de recomendações por forma a que este valor não ultrapasse o teto máximo dos 25%.

Não obstante, a título de exemplo, a Hungria atualmente apresenta uma taxa normal de IVA de 27%, a mais elevada da União a 27 Estados-Membros, o que claramente revela, por um lado, a necessidade de fazer face a desequilíbrios endémicos das finanças públicas Húngaras, por outro, à falta de reflexão e ausência de propostas concretas do Legislador fiscal para a maximização de receita, que não o aumento indiscriminado da taxa normal de imposto.

Gráfico 2: Taxas normais de IVA nos Estados-Membros da União Europeia



Em face do exposto e por forma a lançarmos pistas de reflexão quanto às questões colocadas no presente exercício, começá-riamos precisamente pela questão das taxas.

III.1. 1. A propósito da redução das taxas do IVA

A literatura económica determina duas formas elementares de aumento da eficiência da capacidade creditícia de um imposto. Uma destas expressões práticas corresponde ao alargamento da base de incidência do tributo, a outra corresponde ao aumento real das taxas de imposto. Em bom rigor, quer uma, quer outra alternativa deveriam conduzir, *ceteris paribus*, a um aumento da arrecadação fiscal total, sendo que a evidência empírica tem confirmado a eficiência concreta de ambas as decisões de política fiscal enquanto mecanismos de maximização de coleta.

Contudo e no que à tributação sobre o consumo diz respeito, nem sempre assim é verdade. Na realidade, aumentos marginais da taxa de imposto em circunstâncias específicas, podem nem sempre conduzir a aumentos marginais de arrecadação de imposto, na exata medida em que se observem fenómenos substitutivos, designadamente, desvios de consumo para bens ou serviços de fiscalidade desagravada ou fora do circuito económico legal (nomeadamente bens de contrabando ou de contrafação), reduções ou alterações nos padrões de consumo, entre outros.

Nesta medida, a redução da taxa de imposto pode, eventualmente e no quadro da teoria económica da curva de Laffer, conduzir a eventuais aumentos de receita, atentas as variações de rendimento disponível, propensões marginais ao consumo e elasticidade das funções procura-preço.

Neste sentido, a redução da(s) taxa(s) de IVA ou o alargamento da base de incidência no que respeita ao universo de bens ou serviços sujeitos às taxas intermédias ou reduzidas de imposto, afigura-se um instrumento de técnica legislativa fundamental, quer à prossecução de objetivos de política fiscal, quer à criação de um quadro tributário amistoso no que respeita ao desenvolvimento do tecido empresarial e à consolidação de um crescimento económico sustentável e duradouro.

A redução da taxa de IVA na restauração assume-se como um caso paradigmático, no que respeita à importância da redução de taxa em matéria de revitalização do tecido empresarial, tal como em qualquer outro sector de

atividade de utilização de mão-de-obra intensiva, precisamente aqueles que foram objeto de análise pela Comissão Europeia como podendo aproveitar de uma taxa reduzida de IVA. Com o início do processo de ajustamento financeiro em Portugal, a taxa de imposto aplicável aos serviços de alimentação e bebidas passou da taxa intermédia para a taxa normal, apenas regressando na parte de alimentação (excluindo as bebidas), à taxa intermédia de 13% em 2016, no âmbito de um processo de monitorização da criação efetiva de emprego no sector.

A não aplicação de uma taxa reduzia a sectores de fornecimento de bens ou serviços de consumo essencial ou de mão-de-obra intensiva, articula-se num racional de instrumento de arrecadação de receita em sobreposição a uma incidência legítima de taxa desagravada. Nesta medida, importa salientar que a aplicação de uma taxa reduzida de IVA à generalidade dos sectores de mão de obra intensiva, naturalmente, na medida da sua previsão, possibilidade e enquadramento no anexo III da Diretiva IVA, do qual o sector da restauração faz parte, incluindo o fornecimento de bebidas alcoólicas, afigura-se como uma medida importante de revitalização económica dos operadores da indústria, como de todos os outros sectores de mão de obra intensiva onde tal acomodação tributária possa ter lugar, nos termos da moldura legal da União.

De facto, a aplicação de uma taxa reduzida ou intermédia ao sector, traria inevitavelmente claros benefícios às tesourarias dos operadores económicos e à manutenção de postos de trabalho, à semelhança de uma política de cristalização, ou até de redução, do Imposto Especial de Consumo conforme detalharemos no capítulo dos IECs.

Ainda a propósito da redução de taxas, a arbitragem no valor do imposto entre jurisdições, resulta em fenómenos de concorrência fiscal entre Estados-Membros, do qual um dos exemplos mais recentes e paradigmáticos resulta na deslocalização para o Luxemburgo de um conjunto de empresas de telecomunicações ou do seu mero registo em IVA, anteriormente estabelecidas na Região Autónoma da Madeira, no âmbito da prestação de serviços a consumidores finais.

Com efeito, na Madeira vigorava até 2011 uma das taxas normais de imposto mais reduzidas da União. Não obstante e após a intervenção da Troika em Portugal, passou a ser o Luxemburgo o atual detentor do valor mais baixo enquanto taxa normal de IVA, no valor de 17%, pelo que se observou este fenómeno de levantamento beduíno e erosão da receita fiscal no anterior território de estabelecimento, no caso concreto do exemplo em questão, a Região Autónoma da Madeira.

Note-se que a importância desta arbitragem fiscal em sede de tributação indireta é tal que a partir de 2017, a Comissão apresentou uma série de propostas legislativas decorrentes do plano de ação da União, nomeadamente uma proposta relativa à harmonização e simplificação de determinadas regras no sistema do imposto sobre o valor acrescentado e ao estabelecimento do regime definitivo de tributação das trocas comerciais entre Estados-Membros, bem como uma proposta sobre a reforma das taxas de IVA.

As primeiras propostas concretizaram-se já, tendo a última ficado pendente por falta de consenso entre Estados-Membros, i.e., uma reforma e harmonização das taxas de IVA na União a vinte e sete. De facto, no ano de 2018, a Comissão Europeia fez uma proposta no sentido de permitir uma maior flexibilidade para os Estados-Membros, relativamente à determinação das taxas de IVA. Esta proposta permitiria aos Estados-Membros a implementação de uma taxa reduzida entre 0% e 5% (em acréscimo às duas taxas reduzidas de IVA já permitidas pela Diretiva), mediante a condição de que a ponderação média de taxa se situasse nos 12%. Esta proposta, aparentemente abandonada pela Comissão na medida em que não foi possível chegar a consenso ao nível dos vários Estados-Membros, foi recentemente discutida durante uma reunião do ECOFIN, já no âmbito da Presidência Portuguesa da União.

De facto e no âmbito da Presidência Portuguesa, foi proposto que os Estados-Membros pudessem continuar a aplicar as derrogações existentes em termos de taxa reduzida de imposto, exceto aquelas que respeitem a combustíveis fósseis, pesticidas e fertilizantes químicos, os quais, por forma a manter uma coerência necessária de política fiscal com os objetivos do Pacote Verde (*Green Deal* da União), deveriam ser objeto da mesma cláusula de remoção aplicável às categorias conexas abrangidas pelo Anexo III da Diretiva IVA, prevendo-se a sua eliminação a 1 de Janeiro de 2035.

Ainda a propósito da redução da taxa de IVA e em matéria de custos de contexto, dia 1 de setembro de 2021 completaram-se dez anos desde que foi aprovada, em Conselho de Ministros, a proposta de Lei que alterou a taxa de IVA incidente sobre os fornecimentos de eletricidade e gás natural. Esta alteração que acabaria por ser concretizada pela Lei n.º 51-A/2011, eliminou a taxa reduzida de IVA sobre a eletricidade e o gás natural, sujeitando a transmissão destes bens à taxa normal de imposto, ou seja, 23%.

Justificava-se, na altura, a necessidade de aumentar a taxa de IVA como forma de colmatar o desvio orçamental encontrado nas contas públicas, acima de qualquer outra preocupação, designadamente, políticas ambientais ou de proteção social. Desde então e ao nível da eletricidade e do gás natural, os últimos anos têm sido pródigos na utilização do IVA enquanto ferramenta legislativa, ora de arrecadação de receita fiscal, ora de incentivo, ou aparente incentivo, a uma propagação de consumos “verdes”, com mais ou menos resultados práticos.

De facto, em 2019, perante a melhoria das contas públicas e a crescente pressão social para o desagravamento da carga fiscal energética, após autorização do Comité IVA passou a aplicar-se a taxa reduzida do imposto de 6% no Continente e de 4% e 5%, respetivamente, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, a uma parte do

preço (componente fixa) devido pelos fornecimentos de eletricidade e de gás natural para os consumidores que não ultrapassassem determinados patamares de consumo.

Os restantes montantes variáveis a pagar em função do consumo elétrico ou de gás natural continuaram, contudo, a ser objeto de sujeição à taxa normal de imposto. Não obstante, à data, a espinha política dorsal que justificou esta alteração fundou-se no argumentário ecológico, na necessidade de diminuição de consumos dependentes de combustíveis fósseis para a sua produção, no arauto da poupança e transição energética, dizia-se. Não obstante e para um horizonte temporal de curto prazo, parece politicamente rejeitar-se uma descida generalizada do IVA da eletricidade para 13% ou 6%, à semelhança da fiscalidade existente sobre esta tipologia de bens há uma década atrás.

O argumento de peso de suporte a esta aparente apatia fiscal, prende-se com o facto de, alegadamente, o Legislador haver já encontrado um mecanismo que permite diferenciar o IVA de uma forma socialmente justa e ambientalmente responsável, onde quem consome mais, paga mais imposto. Ora, aquilo que parece falhar nesta lógica energético-fiscal prende-se com os agregados familiares mais desfavorecidos. Em bom rigor o IVA pode apresentar contornos regressivos, sobretudo em famílias de baixos rendimentos.

Na verdade, se para as empresas o IVA é tendencialmente neutro, as famílias com rendimentos reduzidos tendem a despende uma porção maior do seu orçamento para fazer face a consumos equiparados, sem se atender à verdadeira capacidade contributiva entre consumidores. Existindo enquadramento técnico nos termos da Diretiva IVA para uma redução da taxa de imposto sobre a eletricidade e o gás natural e, se o tema não se reduz a uma questão de vontade política, então, forçosamente se conclui que no atual contexto a redução de taxa de imposto colide de frente com a boa governança fiscal, *in casu*, a necessidade de receita fiscal.

Em resumo, a adoção de taxas reduzidas ou o alargamento da sua aplicação a outros bens e serviços, por mais simples que se afigure em matéria de estratégia de eficiência fiscal, para o caso concreto do IVA, poderá funcionar como potenciador de receita fiscal e respaldo tributário necessário a uma recapitalização urgente de um tecido empresarial já de si debilitado por força da crise pandémica recente.

III.1. 2. Do Princípio da Neutralidade.

O caso prático da recuperação do IVA nos créditos incobráveis ou de cobrança duvidosa

De acordo com o Princípio da Neutralidade associado à construção do sistema IVA, nas operações entre sujeitos passivos o imposto, em teoria, deve ser neutro, ou seja, o IVA liquidado pelo fornecedor é subsequentemente deduzido pelo adquirente, sendo obrigatoriamente repercutido (liquidado) e deduzido simultaneamente em todo o circuito económico, até ao consumo ou utilização final do bem ou serviço.

Ao longo de toda a cadeia de valor o impacto, em teoria, é neutro, apenas não se observando este fenómeno de neutralidade perante a última transação ao consumidor final, ao qual não caberá outra solução que não suportar o IVA incidente sobre a sua aquisição de bens ou serviços. Mas para que esta neutralidade se verifique, é fundamental a observância da correta cobrança e liquidação do IVA e, bem assim, a sua repercussão, através da emissão da correspondente fatura por parte dos sujeitos passivos. No entanto, existem situações que fazem com que o IVA não seja neutro nas operações entre sujeitos passivos.

É o caso concreto dos créditos incobráveis ou de cobrança duvidosa. Imagine-se, por hipótese, o seguinte exemplo: a sociedade XPTO, sujeito passivo de IVA, vende mercadorias ao seu cliente, a empresa ABC, igualmente sujeito passivo de imposto, ambos com direito à dedução integral do IVA. Mediante a emissão de fatura, o fornecedor reporta o valor da base tributável na sua declaração periódica de IVA, reportando igualmente o valor do imposto. O pagamento do tributo por parte da sociedade XPTO deverá ocorrer até ao limite dos prazos legais para o efeito, sem prejuízo do cliente haver pago, ou não, o montante da sua dívida comercial. Admita-se igualmente, por hipótese, que a sociedade ABC, cliente da empresa XPTO, apesar de haver recebido e utilizado os bens adquiridos, por circunstâncias diversas, não paga a fatura ao seu fornecedor.

Admita-se igualmente que a sociedade ABC não só não paga a fatura ao seu fornecedor, como, simultaneamente, entra numa situação de insolvência e encerramento total da sua atividade. Ora, nestes casos, como em tantos outros, o IVA não é neutro nas operações entre empresas, sujeitos passivos de imposto, assumindo-se como um custo para o fornecedor, na medida em que foi obrigado a entregar o IVA ao Estado, sem nunca ter recebido igual montante por parte do seu cliente.

É verdade que o Código do IVA prevê um mecanismo de recuperação do imposto, quer de créditos incobráveis, quer de cobrança duvidosa (créditos em mora por determinados períodos de tempo tipificados na Lei), em linha com a possibilidade prevista e concedida aos Estados-Membros pela Diretiva IVA.

Não obstante, as recentes alterações ao regime de recuperação do IVA quer nos créditos incobráveis, quer nos créditos de cobrança duvidosa, apenas agravaram as dificuldades de financiamento na perspetiva dos contribuintes penalizados pelo incumprimento dos faltosos, em primeiro lugar, por força da redução dos prazos aplicáveis para a

recuperação do Imposto (antes vinte e quatro meses, agora doze meses ou seis, consoante a natureza do devedor), para além do Legislador fazer carecer a recuperação via incobrabilidade, apenas e só mediante a verificação das circunstâncias necessárias, no horizonte temporal previsto para efeitos da recuperação via mecanismo dos créditos em mora, em cobrança duvidosa.

É, assim, necessária uma reformulação do atual sistema de recuperação do IVA associado a créditos incobráveis e de cobrança duvidosa, a bem da manutenção de uma neutralidade tributária que não onere os operadores mais do que aquilo que já significa o não recebimento das suas dívidas comerciais. A transição para um mecanismo de recuperação fundado apenas na mora, preterindo, assim, a necessidade de recurso a trâmites legais de verificação da incobrabilidade, evitando a morosidade da Justiça e permitindo, em iguais circunstâncias por força do desenvolvimento tecnológico já existente, a regularização a favor do Estado em caso de recuperação do crédito, apresentar-se-ia como um instrumento de neutralidade tributária em toda a fileira da atividade económica.

Apresentámos *supra* o caso prático da recuperação do IVA nos créditos incobráveis ou de cobrança duvidosa, mas poderíamos endereçar todas as situações em que o dogma da neutralidade não se observa. Por exemplo, na necessidade de flexibilização das condições objetivas e subjetivas para efeitos da renúncia à isenção do IVA nas operações imobiliárias, ou mesmo na necessidade de harmonização interpretativa daquilo que se consideram aceitáveis, em termos de meios de prova, das condições necessárias no âmbito de empreitadas de reabilitação urbana para efeitos da aplicação da taxa reduzida de imposto, sem qualquer poder local discricionário, na esfera dos Municípios. Ou ainda, a possibilidade prática da retificação de imposto no âmbito do preenchimento da declaração periódica de IVA, no que respeita a erros de direito e respetivo enquadramento tributário para efeitos do exercício do direito à dedução do imposto, relativamente a determinadas operações, *ex post* a respetiva contabilização, entre muitas outras reflexões dos mecanismos estruturais de funcionamento do sistema fiscal. Os desafios que impendem sobre o IVA são inúmeros, mas tal como atualmente se encontra em discussão pelo grupo de peritos em matéria de Imposto Sobre o Valor Acrescentado, com o propósito de aconselhar a Comissão na preparação de atos legislativos, a melhoria do atual sistema IVA passará pelos seguintes blocos:

- O alinhamento do sistema IVA com os novos modelos de negócio;
- A convergência do imposto com as oportunidades oferecidas pelas novas tecnologias;
- Simplificação do Sistema IVA e redução do custo do imposto para os negócios;
- Ações e mecanismos atinentes à redução do fosso do IVA (VAT GAP).
- Adequação do IVA à mobilidade elétrica e partilhada / economia circular, TOMS, serviços financeiros e de seguros (fintechs);
- Harmonização das regras de fornecimento transfronteiriços de bens - B2B (tributação no destino);
- Outros.

Qualquer estratégia nacional de melhoria macro do quadro normativo do IVA em Portugal passará necessariamente por uma adequação e posicionamento face às linhas de ação *supra* identificadas, para além do trabalho constante de redução do VAT GAP nacional, no combate à fraude e evasão fiscal.

III.2. Objetivos gerais de eficiência da tributação indireta

III.2.1. Os Impostos Especiais de Consumo

A medida do Princípio da Equivalência

No âmbito do sistema fiscal português, o Princípio da Equivalência surge como princípio único legitimador dos IECs. De facto, nos termos do artigo 2.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo, “[o]s impostos especiais de consumo obedecem ao Princípio da Equivalência, procurando onerar os contribuintes na medida dos custos que estes provocam nos domínios do ambiente e da saúde pública, em concretização de uma regra geral de igualdade tributária”.

Esta conformação ao Princípio da Equivalência traduz-se, no caso dos IECs, numa lógica de equivalência de grupo, pelo que a tributação deverá incidir sobre um grupo homogêneo de contribuintes, existindo uma afetação objetiva da receita fiscal ao custo ou benefício que a fundamenta. O Legislador, dando cumprimento ao mandamento da equivalência, deverá, por seu turno, adequar a estrutura e o nível das taxas dos IECs aos indícios do referido custo, devendo essa adequação funcionar numa lógica de verificação periódica dos pressupostos em que assenta a tributação. Justamente porque a aplicação do Princípio da Equivalência impõe a que, em primeiro lugar, o imposto seja conformado considerando o valor que o contribuinte atribui aos bens que lhe são disponibilizados

pelo Estado (medida da equivalência pelo benefício conforme acima referido) ou aos custos incorridos pelo Estado na sua provisão (medida da equivalência pelos custos), conforme acima já referido.

A ideia elementar é a de que os contribuintes devem receber do Estado na exata medida do que pagam, o que aplicado aos IECs, resulta, sobretudo, da perspectiva de que os contribuintes deveriam apenas suportar o custo económico na medida do que utilizam e dos gastos que fundamentadamente originam. Assim, os IECs assumem-se como tributos especialmente vocacionados a colmatar falhas típicas de mercado: as designadas externalidades, *in casu*, externalidades negativas, assumindo esta natureza mediante a impossibilidade de se obter uma compensação pelo dano direto induzido pela sua existência concreta.

Nestes termos, sob pena de violação do Princípio da Igualdade Tributária na vertente da equivalência, exige-se que este tipo de tributos internalize uma externalidade negativa como sejam os custos ou reduções de bem-estar que ocorrem na sociedade devido a determinados consumos ou pela socialização de uma externalidade positiva (i.e., pelos benefícios criados involuntariamente por um determinado grupo que suporta um custo a favor da sociedade).

Em termos práticos, de acordo com este princípio, a estrutura e o nível das taxas dos IECs deverão ser objeto de escrutínio numa lógica de legalidade, a qual depende da implementação de uma lógica regular de validação dos fundamentos tributários. Na verdade, a necessidade de eficiência tributária *versus* o cumprimento do Princípio de Equidade Fiscal, determinam a necessidade de um escrutínio regular relativamente à adequação da estrutura dos Impostos Especiais de Consumo, em especial do Imposto Sobre o Álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes (IABA), assim como o Imposto Sobre o Tabaco (IST), sobre os quais se propõem incidir as reflexões que ora se seguem.

Optou-se por não endereçar, de forma concreta, o Imposto Sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), na medida da sua conexão e interdependência com as novas figuras de tributação ambiental, as quais, como tivemos oportunidade de referir no início do presente capítulo, não seriam objeto de análise no documento em referência, senão em oportunidade futura, em função da sua dimensão e interconectividade fiscal.

Neste sentido e no que respeita ao IABA e IST, coloca-se a questão de compreender se, *in extremis*, a contínua evolução num sentido incremental da respetiva taxa de IECs sobre as bebidas espirituosas, cervejas, produtos de tabaco, outros, permitirá a arrecadação de um montante de receita num sentido também ele marginalmente incremental e que corresponda às expectativas do Legislador que ocasionaram a implementação dessas mesmas taxas. Não obstante, será impossível deixar de considerar que o sistema fiscal no qual os IECs se encontram inseridos, enquanto impostos direcionados a orientar comportamentos, apresentam uma vertente extrafiscal que visa condicionar o consumo dos bens sobre os quais incidem, precisamente, aqueles tributos.

Consequentemente, ainda que devam ser analisados à luz de um Princípio de Igualdade Tributária por serem impostos, a maior preocupação decorre da necessidade de os analisar segundo o crivo da capacidade creditícia e, bem assim, da equivalência.

III.2.2. O Imposto sobre o álcool, as bebidas alcoólicas e as bebidas adicionadas de açúcar ou outros edulcorantes.

À semelhança dos outros IECs, também no domínio da tributação do consumo de bebidas alcoólicas, o Legislador nacional não dispõe de liberdade absoluta na determinação do sistema, existindo dois tipos de limites que se impõem à sua ação: por um lado, os limites decorrentes do direito da União Europeia, mais concretamente das Diretivas comunitárias; por outro lado, os limites decorrentes do direito constitucional nacional, nos termos consagrados na Constituição da República Portuguesa.

Não obstante, e exceção feita ao triénio de 2019 – 2021, na última década, Portugal tem seguido uma política de agravamento progressivo da taxa de IABA aplicável às bebidas alcoólicas em geral, em contraposição, precisamente, com a realidade comparada de vinte e um Estados-Membros da União a 28 (pré-Brexit), que optaram pela implementação de políticas de *stand-still* ou congelamento da taxa por certos períodos.

Esta realidade comparada entre países da União, permite suportar a hipótese de que, uma política de manutenção do IEC (*stand-still*) permite aumentar a receita coletada com o IABA, por oposição a aumentos sucessivos da taxa de imposto. O fundamento na adequação de políticas legislativas em termos do objetivo primordial de qualquer regime de tributação (angariação de receita), encontra-se sujeito a um crivo de legalidade *supra e infra* constitucional, o qual determina a reavaliação periódica da estrutura e taxas de imposto onerando certa realidade (inclusive porque o consumo é uma realidade mutável).

Por justaposição, a possibilidade de reconfiguração do IABA afigura-se, assim, como ferramenta legislativa cirúrgica de correção das ineficiências do sistema fiscal nacional, permitindo um reposicionamento face à realidade dos demais Estados-Membros e o alinhamento com o racional de angariação sustentado de receita fiscal, nomeadamente, em função da manutenção de uma política de *stand-still* ou cristalização da taxa de imposto que permita a recapitalização dos operadores da indústria, canalizando rendimento disponível ou poupança tributária para o

investimento direto na produção de bens e serviços transacionáveis, na sua grande maioria objeto de exportação para os mercados da União e fora da União.

Em boa verdade, um modelo tributário ótimo deve ser eficiente (na lógica da procura de um Ótimo de Pareto). No caso dos IECs quanto menos elevada for a elasticidade-preço da procura, mais elevadas poderão ser as correspondentes taxas de imposto. A política fiscal nacional deve alinhar-se com as melhores práticas de mercado dos restantes Estados-Membros e, enquanto país periférico da Europa, com o exemplo da Espanha.

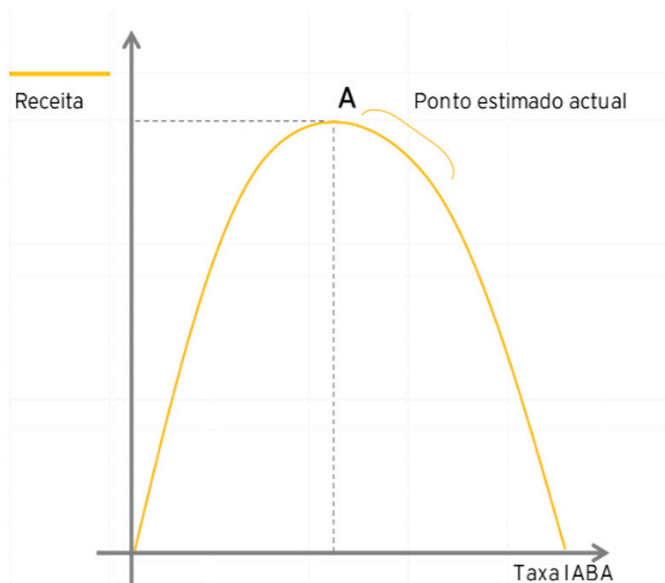
Caso assim opte o Legislador fiscal, esse alinhamento permitirá desincentivar desvios de consumo e perdas de eficiência, através de fenómenos de *cross border shopping* (i.e., aquisição transfronteiriça de bens e/ou serviços, aproveitando a arbitragem de preços entre produtos idênticos ou substitutos, existente em jurisdições distintas), contrabando ou de deslocalização de investimento.

Atualmente, a título de exemplo, o diferencial da taxa de IABA entre Portugal e Espanha é superior a 30% para as bebidas espirituosas, em termos de agravamento do valor aplicável em território nacional, situação que resulta, sobretudo, pelo facto da Espanha ter mantido a taxa de IABA sobre aquelas bebidas, inferior em pelo menos 2% na última década, igual percentagem a que acresce o diferencial de taxa normal de IVA entre Portugal e o País vizinho, em prejuízo do território nacional.

Assim sendo e pelos motivos já expostos no âmbito do tema do IVA, nomeadamente, o cenário de fiscalidade excessivamente agravada promover desvios de consumo para bens ou serviços de tributação reduzida ou subtraídos ao comércio lícito entre produtores e consumidores (contrabando e/ou contrafação), no quadro da teoria económica de Laffer, é admissível que a estagnação do IABA português poderá potenciar ganhos de eficiência e de receita fiscal, favorecendo a competitividade das empresas portuguesas, de arrecadação de receita, o que acentua que, em determinados níveis, a obtenção de receita é potenciada não pelo incremento sucessivo das taxas de IEC, senão pela sua redução, estagnação ou congelamento do valor da taxa praticado por determinados períodos.

Com efeito, este paradoxo consegue-se explicar no quadro da teoria de Laffer conforme acima referido, nos termos que se seguem:

Gráfico 3: Modelização da Curva de Laffer



Fonte: EY

Numa primeira fase da curva (fase ascendente), aumentar a taxa de imposto traduz-se imediatamente numa maior arrecadação de receita. Não obstante, à medida que a curva sobe, a cada aumento percentual de taxas de imposto, o aumento da receita fiscal associada não sofre um aumento pelo mesmo valor percentual. Com efeito, à medida que se avança no eixo horizontal da curva, isto é, quanto mais se aumenta a taxa de imposto, atinge-se um ponto a partir do qual o sentido da curva é descendente.

Por este motivo, desse ponto em diante, a cada aumento de imposto corresponderá uma arrecadação cada vez menor em termos de receita fiscal. A ilustração da curva de Laffer revela assim que para todo o imposto existe um ponto máximo de rendimento, o qual poderá ser alcançado através de oscilações na taxa de imposto – aumentando-a, ou fazendo-a descer, na medida em que nos encontremos à esquerda ou à direita deste ponto.

Em Portugal, é admissível que o ponto ótimo tenha já sido ultrapassado em matéria de IABA, logo, a arrecadação de receita não é impulsionada na medida do desejável pelo mero incremento da taxa do IEC, pelo que se exige o reposicionamento da legislação fiscal para garantir a eficiência da tributação. Assim, a decisão de política fiscal na lógica de congelamento da taxa de IABA, afigura-se tanto mais importante, quanto maior o impulso económico e crescente dinamismo dos operadores de indústria, potenciando a angariação de receita fiscal para o Estado.

De igual modo, a concorrência fiscal com Espanha assume proporções ainda maiores em sede de IABA quando se observa que, no território vizinho, se aplicam regularmente períodos de *stand-still* da taxa de imposto sobre as bebidas alcoólicas de, pelo menos, três anos consecutivos, i.e., sem que ocorram quaisquer alterações da taxa. Já no caso do Reino Unido, em particular, uma política de sucessivos incrementos na taxa do imposto revelou-se claramente oposta à otimização do potencial de angariação de receita, o que apenas reforçou a iminência da adoção de critérios de eficiência fiscal. Por oposição, os períodos de *stand-still* foram geradores de aumentos de receita no país de sua Majestade ao longo da última década. O diferencial tributário com Espanha assume particular relevância quando se observa que a fronteira fiscal não é coincidente com a fronteira terrestre, na medida em que se afigura mais vantajoso adquirir certos bens, para o caso concreto, produtos sujeitos a IABA em Espanha, numa extensão considerável de território que em muito ultrapassa a zona raiana.

Perspetiva-se, então, que a adoção de uma cláusula de *stand-still* do IABA para as bebidas alcoólicas como um todo e apenas numa perspetiva de arrecadação fiscal, potenciaria a criação e consolidação de uma base de indústria de cariz nacional, com um forte dinamismo exportador e impacto económico local, regional e nacional, entre bebidas espirituosas, cervejas e outras.

III.2.3. O Imposto Sobre o Tabaco

Em qualquer sistema fiscal moderno, as receitas do Imposto Sobre o Tabaco (IST) configuram uma importante fonte de financiamento dos Estados. Neste sentido, a macro gestão do IST afigura-se uma medida de política fiscal com extrema relevância orçamental, porquanto a mesma poderá influenciar de forma negativa, ou positiva a capacidade creditícia do imposto e, bem assim, a sua capacidade marginal de angariação de receita. Como tal, qualquer decisão nesta matéria deverá encontrar-se devidamente suportada numa análise exaustiva dos fenómenos de consumo de determinados bens, do imposto efetivamente angariado e da adequação das estruturas tributárias à realidade concreta de um sector de atividade, com especial enfoque para o dogmático *Behaviour Economics*.

Em Portugal e com exceção dos períodos de crise económica recente, tem-se observado um crescimento sustentado das receitas em sede de IST, para o qual em muito tem contribuído a redução sustentada do *elemento ad valorem* para os cigarros (produto de tabaco mais significativo e materialmente relevante em termos de receita), juntamente com um aumento reforçado do elemento específico, adequando a capacidade de geração de receita à prevenção de fenómenos de guerras de preços entre operadores, tornando, de forma geral, a administração do imposto mais imune e resiliente a variações de preços e quantidades. Mas comecemos pelo início.

A Diretiva 92/12/CEE, também conhecida como Diretiva Horizontal, fixou as regras substantivas comuns aos IECs – âmbito de aplicação, incidência, facto gerador, exigibilidade de isenções - e as regras fundamentais relativas à produção, armazenagem e circulação dos produtos sujeitos a imposto. Esta diretiva foi alterada, sem grandes mudanças de fundo, pelas Diretivas 92/108/CEE, de 14 de dezembro de 1992, Diretiva 94/74/CEE, de 22 de dezembro de 1994, Diretiva 96/99/CEE, de 30 de dezembro de 1996 e Diretiva 2011/64/UE, de 21 de junho. A Diretiva 92/80/CEE relativa à tributação do tabaco, permitia que os Estados-Membros cobrassem um *imposto ad rem, ad valorem* ou de estrutura mista sobre os tabacos manufaturados. Contudo, exigia que o respetivo montante global fosse equivalente a patamares mínimos de tributação.

A Diretiva 92/79/CEE, relativa às taxas aplicáveis aos cigarros obrigava os Estados-Membros a aplicar àqueles bens um imposto especial de consumo global (montante mínimo de imposto) – a soma do elemento específico e do elemento *ad valorem*, líquidos de IVA - equivalente a, pelo menos, 57% do preço médio ponderado de venda a retalho dos cigarros introduzidos no consumo. Estas Diretivas, devidamente transpostas para o Direito Interno de cada um dos Estados-Membros, logo a partir de 1992, formavam a disciplina comunitária essencial dos Impostos Especiais de Consumo.

Mais tarde, a Diretiva 2010/12/UE do Conselho, de 16 de Fevereiro de 2010, veio alterar as Diretivas 92/79/CEE, 92/80/CEE e 95/59/CE, no que se refere à estrutura e às taxas do imposto especial de consumo que incide sobre os tabacos manufaturados, que por sua vez foi revogada pela Diretiva 2011/64/UE do Conselho, de 21 de Junho de 2011, que veio codificar e reunir as diretivas num só ato.

Assistimos, atualmente, ao processo de revisão da Diretiva 2011/64/EC, cuja proposta e discussão foram adiadadas para o segundo semestre do ano de 2021, precisamente em resultado da crise pandémica. Em face do exposto, nomeadamente em virtude do eminente processo de revisão da Diretiva da tributação sobre o tabaco, importa sobretudo perceber o funcionamento do *mix* tributário da estrutura do imposto, como forma de promover uma adequação das suas componentes à máxima eficiência fiscal. Iremos proceder a esta análise em seguida. Para o

efeito, será necessário regressar às bases.

No que respeita à tributação efetiva dos produtos de tabaco, vem o artigo 103.º do Código dos Impostos Especiais de Consumo (CIEC) estabelecer que o imposto incidente sobre os cigarros (o produto de tabaco mais representativo), assim como para o tabaco aquecido e tabaco de corte fino destinado a cigarros de enrolar (artigos 103.º-A e 104.º-A) apresenta um *mix* tributário composto por dois elementos, nos seguintes termos:

- Um elemento específico (*ad rem*);
- Um elemento *ad valorem*.

Acresce que, a unidade tributável do elemento específico é constituída pelo milheiro de cigarros, sendo que o elemento *ad valorem* resulta da aplicação de uma percentagem única aos preços de venda ao público de todos os tipos de cigarros. Não obstante os *supra* citados elementos, a disciplina do número 5 do normativo em referência, determina que “os cigarros ficam sujeitos a um montante de imposto sobre o tabaco que corresponde ao imposto mínimo total de referência, deduzido do montante do imposto sobre o valor acrescentado correspondente ao preço de venda ao público desses cigarros”.

Ou seja, o Legislador pretendeu implementar um mecanismo de arrecadação de um valor mínimo de imposto, na medida em que a tributação aplicável ao referencial do preço médio ponderado (tal como se encontra plasmado no número 6, do mesmo artigo 103.º do CIEC), funciona enquanto referencial de imposição mínima para este tipo de bens, ou seja, estabelece um *level playing field* tributário capaz de gerar receita fiscal adicional.

Por outro lado e em termos de estrutura tributária do imposto sobre o tabaco, quer a Comissão Europeia, quer Portugal sempre salientaram a importância do elemento *ad rem* da tributação (componente específica), desvalorizando a componente *ad valorem* que, conceptualmente, não se integra de forma plena – antes pelo contrário – na lógica própria do Princípio da Equivalência.

De facto, num mercado homogéneo, a carga fiscal afeta de forma equivalente todos os produtos que se encontram presentes no mesmo. Assim, e independentemente da qualidade *ad valorem* ou *ad rem* da tributação, todos os operadores seriam afetados de forma equivalente, não existindo qualquer fundamento que permita defender um tipo de tributação em especial. Porém, esse não é o caso do mercado do tabaco, no qual existem elementos de diferenciação nos produtos consumidos. Ora, na presença de produtos heterogéneos, uma tributação *ad valorem* vai acentuar as diferenças do seu preço final de mercado, sem que tal corresponda a qualquer fundamento de internalização de externalidades, ou seja, de correção de falhas de mercado.

Pode mesmo dizer-se que, uma tributação que acentue as diferenças de preço final viola o Princípio da Equivalência que regula este imposto já que acentua divergências crescentes de preço e uma eventual “guerra de preços” entre operadores. De facto, e no limite, uma tributação “Pigouviana” pura tende naturalmente para a concretização de uma tributação *ad rem* integral, já que a componente *ad valorem* não integra qualquer preocupação corretiva, diferenciando produtos que, em tese, têm os mesmos efeitos nefastos. Aliás, a experiência comparada dos Estados-Membros da União revela as boas práticas tributárias de países como a Suécia onde a componente *ad valorem* ascende apenas a cerca de 1%, ainda assim, preservando a estrutura mista do imposto conforme imposição da Diretiva 2011/64/EC.

Nesta perspetiva, e de acordo com a configuração *sub judice*, a vertente específica da tributação deve ser reforçada e a componente *ad valorem* efetivamente controlada, sob pena de desvirtuamento integral desta tributação corretiva. Por outro lado, o sistema tributário não poderá acentuar, por via fiscal, as diferenças de preços já resultantes das diferentes qualidades dos produtos. Os efeitos distorcivos deste modelo tributário têm necessariamente de ser controlados. As mesmas conclusões terão de ser enunciadas perante a existência de um Imposto Mínimo Total, tal como se encontra plasmado no artigo 103.º, número 5 e seguintes do CIEC.

Este sistema de tributação é totalmente consentâneo com os princípios da tributação pigouviana, controlando os riscos da preponderância da componente *ad valorem*, sendo desejável numa perspetiva de angariação de receita, inclusivamente, a manutenção da continuidade de uma política de redução sustentável deste elemento (*ad valorem*), por oposição ao incremento do específico.

A respeito da configuração da estrutura do IST, a mesma resulta do quadro normativo atualmente em vigor, nos termos do qual os Estados-Membros gozam de flexibilidade na definição da estrutura do imposto especial sobre o consumo de cigarros, podendo tomar em linha de conta o IVA como elemento da carga fiscal total, e continuando a dar prossecução a uma política fiscal que tende a aproximar o *ad valorem* de 1%, privilegiando o elemento específico.

Em termos de otimização e trilhos para uma fiscalidade eficiente, é possível alicerçar a consolidação da eficiência em sede de IST, adaptando o *mix* tributário à realidade dos diversos produtos de tabaco. Assim, no que respeita ao tabaco de corte fino destinado a cigarros de enrolar e de modo a que sejam cumpridos os fins da tributação do tabaco e o Princípio da Equivalência, a composição do imposto especial sobre tabaco de corte fino deverá ter em consideração, em primeiro lugar, o alinhamento permanente da componente *ad valorem* sobre o tabaco de corte fino com o dos cigarros, em segundo a adaptação do elemento específico ao poder de enchimento médio dos pro-

duto introduzidos no consumo no mercado nacional e, por último, a adaptação do imposto mínimo ao referido poder de enchimento médio.

No que respeita a outros produtos do tabaco, a eficiência na maximização das receitas fiscais poderia passar pela criação de uma categoria unitária de produtos do tabaco, sujeitos ao mesmo tratamento fiscal que o tabaco de corte fino para cigarros de enrolar. Este alargamento da estrutura fiscal constituiria uma técnica legislativa adequada, por um lado, à prossecução dos fins da Diretiva e, por outro, como forma de evitar lacunas desnecessárias, reduzindo o risco de erosão da base tributável em sede de imposto sobre o tabaco.

Ainda a propósito da estrutura mista do IST, convém salientar que a aplicação de um sistema assente numa componente específica de tributação, por um lado, salvaguarda a receita fiscal arrecadada pelos Estados em face de eventuais flutuações de preços. Por outro lado, o elemento *ad valorem* apresenta uma maior imunidade em cenários hiper-inflacionistas ou de inflação agravada, o que não se afigura ser o caso da realidade portuguesa.

Nesta medida, uma política de aumento da componente *ad valorem*, poderia potenciar uma guerra de preços entre operadores, na medida em que este elemento incide sobre o preço de venda ao público dos produtos do tabaco. Por seu turno, o aumento da componente específica torna a receita mais previsível e fiável, no sentido de que depende menos de políticas de preço e *marketing* dos operadores de tabaco.

De facto, a configuração tributária que permite aos vários governos adquirir algum controlo sobre as receitas fiscais sobre o tabaco tem sido, não só, mas também, o mote para a adoção de uma política que incida sobretudo num agravamento do elemento específico e diminuição do *ad valorem*. De facto, modelos assentes unicamente em estruturas *ad valorem* tendem a reduzir receitas fiscais, com um alargamento do fosso entre marcas de preço baixo e alto, reduzindo o incentivo para melhorias qualitativas na gestão do imposto.

Por outro lado, a própria administração do imposto sobre o tabaco torna-se mais complexa, na medida em que não só quantidades, mas também preços têm que ser monitorizados. Em termos da otimização da receita fiscal em sede de IST e atentas as atuais características do mercado nacional de produtos de tabaco, importa salientar o seguinte.

Em primeiro lugar e relativamente ao tabaco aquecido, Portugal já é o terceiro país da União com uma fiscalidade mais agravada, imediatamente atrás de França e Espanha. Precisamente por este motivo, é razoável assumir que ganhos de eficiência creditícia em sede de IST não passarão por um agravamento da tributação sobre esta classe de produtos, sob pena da indução de fenómenos substitutivos de consumo, dentro e fora do circuito económico dos bens, com a consequente redução da coleta fiscal associada.

Assim sendo, qualquer maximização de receita em matéria de imposto sobre o tabaco passará, necessariamente, pela manutenção do referencial do Imposto Mínimo Total para os cigarros, permitindo o seu livre funcionamento ajustado às condições de mercado, para além da manutenção da imposição mínima tributária no que diz respeito ao tabaco de corte fino destinado a cigarros de enrolar.

E porque o tabaco de corte fino se destina precisamente à elaboração de cigarros de enrolar, a aproximação do referencial tributário deste produto com os cigarros convencionais afigura-se igualmente uma estratégia de maximização de receita fiscal, atenta, sobretudo, o poder expansivo e capacidade de enchimento do atual tabaco de corte fino.

Por fim, a combinação de um elemento específico alto com um *ad valorem* relativamente baixo e uma vez que o IVA também assume esta componente *ad valorem*, permitirá explorar o melhor de cada elemento tributário e, ao mesmo tempo, contrabalançar as respetivas ineficiências alcançando o melhor resultado em termos de *Tax Policy*.

Em face do *supra* exposto, poderá ser consensual, afirmar que a tributação do tabaco com base em sistemas ora ancorados sobre componentes específicas ou única e exclusivamente sobre rácios *ad valorem*, provocam efeitos diferentes sobre o mercado, designadamente, em mercados de concorrência imperfeita. Como consequência inelutável, os níveis de arrecadação de receita fiscal bem como o impacto ao nível das utilidades e bem-estar social também se fazem sentir de uma forma diferente.

