Council of the European Union

Brussels, 7 November 2025
(OR. en, pt)

15064/25

Interinstitutional File:
2025/0581 (CNS)

FISC 309
ECOFIN 1478
MI 885
SAN 712
UD 265
INST 373
PARLNAT 187

COVER NOTE

From:	the Portuguese Parliament
date of receipt:	30 October 2025
To:	the President of the Council of the European Union
Subject:	Proposal for a Council Directive amending Directive (EU) 2020/262 as regards the general arrangements for excise duty in respect of tobacco and tobacco related products [ST 11736/25 - COM(2025)581] - Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find enclosed the opinion[1] of the Portuguese Parliament on the above.

[1] The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2025-0581

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Parecer COM (2025) 581

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva (UE) 2020/262 no que respeita ao regime geral dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco.

Relatora: Deputada Patrícia Almeida (CH)

1

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.o da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro, e pela Lei n.º 44/2023, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva (UE) 2020/262 no que respeita ao regime geral dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco.

A iniciativa anteriormente identificada foi enviada para conhecimento á Comissão de Economia e Coesão Territorial e à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública, comissões competentes em razão da matéria. A Comissão de Economia e Coesão Territorial entendeu por selecionar a presente proposta para escrutínio, aprovando o respetivo relatório que se anexa ao presente parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A iniciativa em questão diz respeito à a Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva (UE) 2020/262 no que respeita ao regime geral dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco.

A Diretiva (UE) 2020/262 do Conselho estabelece o regime geral aplicável aos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, visando em especial a produção, a armazenagem e a circulação desses produtos entre os Estados-Membros, que substituiu a Diretiva 2008/118/CE do Conselho.

Assim sendo, importa referir que o contexto desta iniciativa é descrito de forma abrangente na exposição de motivos da proposta de diretiva do Conselho relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco COM (2025) 580, apresentava juntamente com a presente iniciativa.

Importa referir que o contexto explanado na proposta supramencionada destaca que:

- O objetivo principal desta consiste em garantir o bom funcionamento do mercado interno da UE e, simultaneamente, um elevado nível de proteção da saúde humana.
- Constatou-se que a Diretiva 2011/64/UE do Conselho deixou de cumprir plenamente esses objetivos, tal como indicado na avaliação da diretiva publicada em 10 de fevereiro de 2020[1], que constatou que os benefícios globais para o funcionamento do mercado diminuíram ao longo do tempo e que revelou que as atuais disposições da diretiva se tornaram menos eficazes para dissuadir o consumo, além das taxas mínimas fixadas não sofreram alterações ou alteraram-se de forma limitada nos últimos anos, pelo que perderam a capacidade de influenciar as políticas orçamentais da maioria dos Estados-Membros.
- Além disso, a avaliação supramencionada salientou que a emergência de novos produtos, como os cigarros eletrónicos, os produtos de tabaco aquecido e uma nova geração de produtos modernos que contêm nicotina, põe em evidência os limites do atual quadro jurídico, uma vez que a diretiva não é capaz de estabelecer um regime de tributação harmonizado para os novos produtos e considera que tal constitui um desafio para o bom funcionamento do mercado interno uma vez que a falta de harmonização no que diz respeito a estes produtos restringe a capacidade de os Estados-Membros acompanharem a evolução do mercado e controlarem a circulação.
- Outra preocupação recai sobre o comércio ilícito de produtos do tabaco mantém-se substancial. Desta forma, a avaliação concluiu que é necessária uma abordagem mais abrangente, que tenha em conta todos os aspetos da luta antitabaco, incluindo a saúde pública, a fiscalidade, a luta contra o comércio ilícito e as preocupações ambientais.
- Estes objetivos serão realizados principalmente através da revisão da estrutura das taxas mínimas e de determinadas definições de produtos tradicionais, bem como do alargamento do âmbito de aplicação da diretiva a novos produtos e ao tabaco em rama.

[1] Avaliação da Diretiva 2011/64/UE do Conselho, de 21 de junho de 2011, relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufaturados, SWD(2020) 33 final.

Em síntese, havendo o reconhecimento do papel estratégico deste setor na economia dos Estados-Membros, mormente pelo seu peso na indústria, na digitalização, na tecnologia, na sustentabilidade e exportações, verifica-se que proposta de alteração da diretiva, objeto deste parecer, visa proporcionar segurança jurídica, com a paralela garantia que o regime geral dos impostos especiais de consumo seja igualmente aplicável ao tabaco e produtos relacionados com o tabaco recentemente definidos e ao tabaco em rama.

Atentas as disposições da presente iniciativa, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A proposta baseia-se no artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)5. Este artigo prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adota disposições relacionadas com a harmonização das disposições dos Estados-Membros em matéria de tributação indireta.

b) Do Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, tal como enunciados no artigo 5.º do TFUE, os objetivos da proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros de forma isolada, devendo ser melhor alcançados a nível da EU, de forma a garantir margem de manobra para políticas fiscais proporcionais ao risco dos diferentes produtos

Verifica-se também que a proposta respeita o princípio da proporcionalidade indicado no Arg. 5º, nº 4, do TFUE, em que as alterações propostas não vão além do necessário para abordar as questões em causa e assegurar o funcionamento adequado e eficaz do mercado interno.

4

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Sendo a presente Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva (UE) 2020/262 no que respeita ao regime geral dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco apresentada juntamente e em complemento da Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco, é fundamental ressaltar que, embora os objetivos da proteção da saúde humana, do bom funcionamento do mercado e do combate ao comércio ilícito de produtos do tabaco sejam nobres e necessários, a prerrogativa nacional sobre o seu próprio sistema fiscal deve ser sempre salvaguardada, não dependendo o alcance desses objetivos de um aumento de competências da UE.

A liberdade de cada Estado-membro da União de gerir, aplicar e alterar os seus impostos não pode, em nenhuma circunstância, ser colocada em causa, uma vez que a soberania fiscal consiste numa expressão central da soberania nacional. Considerando que o bom funcionamento do mercado também passa pela proteção dos interesses nacionais e dos produtores nacionais, são completamente injustificados os atos delegados contidos na Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco, que atribuem novos poderes à Comissão Europeia.

Assim sendo, não é, de forma alguma, necessário o aumento de poderes a Comissão Europeia na fiscalidade dos produtos do tabaco e produtos relacionados para que os objetivos listados na presente proposta sejam alcançados. Podendo este aumento, no entanto, apresentar um empecilho na concretização destes objetivos, uma vez que a Comissão Europeia não dispõe de um conhecimento aprofundado de cada mercado nacional e suas particularidades que são, por sua vez, protegidas e asseguradas pelos Estados-membros.

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o relatório da Comissão de Economia e Coesão territorial, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União e o proposto não excede o mínimo exigido para alcançar os objetivos definidos a nível europeu.

2 – A Comissão de Assuntos Europeus dá por concluído o processo de escrutínio da iniciativa em questão.

Palácio de São Bento, 27 de outubro de 2025

A Deputada Autora do Parecer	A Presidente da Comissão
(Patrícia Almeida)	(Edite Estrela)

PARTE V – ANEXOS

- Relatório da Comissão de Economia e Coesão Territorial de 22 de outubro de 2025

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Economia e Coesão Territorial

Relatório

COM (2025) 581

Deputado Relator:
Pedro Tavares
(CHEGA)

Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO que altera a Diretiva (UE) 2020/262 no que respeita ao regime geral dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco.

1

2

ÍNDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III – OPINIÃO DO DEPUTADO RELATOR

PARTE IV – CONCLUSÕES

3

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, pela Lei n.º 18/2018, de 2 de maio, pela Lei n.º 64/2020, de 2 de novembro e pela Lei n.º 44/2023, de 14 de agosto, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Economia e Coesão Territorial recebeu a presente iniciativa [COM (2025) 581] e, atento o seu objeto, entendeu emitir o presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A Diretiva (UE) 2020/262 do Conselho estabelece o regime geral aplicável aos produtos sujeitos a impostos especiais de consumo, visando em especial a produção, a armazenagem e a circulação desses produtos entre os Estados-Membros, que substituiu a Diretiva 2008/118/CE do Conselho.

O principal objetivo da diretiva é permitir que os produtos circulem livremente na UE, garantindo que a dívida fiscal correta é cobrada pelos Estados-Membros, sendo que a presente alteração técnica da diretiva advém da revisão da Diretiva 2011/64/UE do Conselho relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabacos manufaturados.

O contexto desta iniciativa é descrito de forma abrangente na exposição de motivos da proposta de diretiva do Conselho relativa à estrutura e taxas dos impostos especiais sobre o consumo de tabaco e produtos relacionados com o tabaco.

O projeto de proposta reveria a Diretiva 2011/64/UE do Conselho mediante um melhor alinhamento da tributação do tabaco e produtos relacionados com o tabaco com os objetivos em matéria de saúde e adaptá-la-ia aos novos desenvolvimentos do mercado, mediante a introdução de regras harmonizadas de tributação em matéria de impostos especiais de consumo para os novos produtos (como os produtos de tabaco aquecido, líquidos para cigarros eletrónicos e outros produtos que contêm nicotina) e para o tabaco em rama.

Em síntese, havendo o reconhecimento do papel estratégico deste setor na economia dos Estados-Membros, mormente pelo seu peso na indústria, na digitalização, na tecnologia, na sustentabilidade e exportações, verifica-se que esta proposta de alteração da diretiva visa proporcionar segurança jurídica, com a paralela garantia que o regime geral dos impostos especiais de consumo seja igualmente aplicável ao tabaco e produtos relacionados com o tabaco recentemente definidos e ao tabaco em rama, assegurando o bom funcionamento do mercado interno e garantir uma tributação efetiva.

Ter ainda em conta que esta revisão está coerente com a proposta de revisão da Diretiva 2011/64/UE do Conselho, que tem os mesmos objetivos que a referida diretiva, ou seja, o de garantir o bom funcionamento do mercado interno e uma gestão eficiente dos impostos especiais de consumo.

2. Princípio da Subsidiariedade e da Proporcionalidade

A proposta baseia-se no artigo 113.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este artigo prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, de acordo com um processo legislativo especial e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, adota disposições relacionadas com a harmonização das disposições dos Estados-Membros em matéria de tributação indireta.

Em conformidade com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, tal como enunciados no artigo 5.º do TFUE, os objetivos da proposta não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros de forma isolada, devendo ser melhor alcançados a nível da EU, de forma a garantir margem de manobra para políticas fiscais proporcionais ao risco dos diferentes produtos

Verifica-se também que a proposta respeita o princípio da proporcionalidade indicado no Arg. 5º, nº 4, do TFUE, em que as alterações propostas não vão além do necessário para abordar as questões em causa e assegurar o funcionamento adequado e eficaz do mercado interno.

5

PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

O signatário do presente relatório exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião política sobre a iniciativa em apreço, a qual é, de resto, de "*elaboração facultativa*" nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 139.º do Regimento, reservando o seu grupo parlamentar a sua posição para o debate em Comissão.

PARTE IV – CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Economia e Coesão Territorial conclui o seguinte:

a) A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;

b) A presente iniciativa não viola o princípio da proporcionalidade, na medida em que o conteúdo e a forma não excedem o necessário para alcançar o objetivo proposto;

c) A análise da presente iniciativa não suscita quaisquer questões que impliquem posterior acompanhamento;

d) A Comissão de Economia e Coesão Territorial dá por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente relatório ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto de 2006, na sua versão atual, para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 22 de outubro de 2025

O Deputado Relator,

(*Pedro Tavares*)

O Presidente da Comissão,

(*Pedro Coimbra*)