

## ENQUADRAMENTO

O Decreto-lei, aprovado em Conselho de Ministros a 24 de Abril de 2012, e ainda não publicado em Diário da República, pretende instituir, no âmbito do Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, o Fundo de Saúde e Segurança Alimentar Mais e a Taxa de Saúde e Segurança Alimentar Mais.

O Fundo pretende assegurar “o pagamento das compensações que possam ser exigidas no âmbito da defesa da saúde animal e da garantia da segurança dos produtos de origem animal e vegetal”, segundo o preâmbulo daquele diploma.

### O Fundo de Saúde e Segurança Alimentar Mais

O Fundo de Saúde e Segurança Alimentar Mais (o “Fundo”) será um património autónomo, sem personalidade jurídica, com autonomia administrativa e financeira e será regido nos termos do Decreto-lei que o cria e de um regulamento de gestão a aprovar. Será gerido pelo Director-Geral de Alimentação e Veterinária, coadjuvado pelo director da unidade orgânica com competência em matéria financeira da DGAV.

São objectivos do Fundo:

- a) Financiar os custos referentes à execução dos controlos oficiais no âmbito da segurança alimentar, protecção animal e sanidade animal, protecção vegetal e fitossanidade;
- b) Apoiar a prevenção e erradicação das doenças dos animais e das plantas, bem como das infestações por parasitas, designadamente com controlos sanitários, testes e outras medidas de rastreio, compra e administração de vacinas e destruição de culturas;
- c) Apoiar a preservação do património genético ou em matéria de encefalopatias espongiiformes transmissíveis;
- d) Incentivar o desenvolvimento da qualidade dos produtos agrícolas.

São receitas do Fundo:

- a) O produto da Taxa de Saúde e Segurança Alimentar Mais;
- b) O Produto da taxa de financiamento do sistema de recolha de cadáveres de animais mortos nas explorações, aprovada pelos Decretos-Leis n.ºs 244/2003, de 7 de Outubro, 122/2006, de 27 de Julho, 19/2011, de 7 de Fevereiro, e 38/2012, de 16 de Fevereiro, e que incide sobre os estabelecimentos de abate relativamente a bovino, ovinos, caprinos, suínos e equídeos;
- c) 10% de outras taxas cobradas pela Direcção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV);
- d) O produto de outras taxas e contribuições que lhe seja afecto;
- e) Quaisquer outras receitas que lhe sejam atribuídas por lei ou negócio jurídico.



## **A Taxa de Saúde e Segurança Alimentar Mais**

A Taxa de Saúde e Segurança Alimentar Mais (a “Taxa”), deverá ser paga anualmente pelos estabelecimentos de comércio de produtos alimentares de origem vegetal ou animal, frescos ou congelados, transformados ou crus, a granel ou pré-embalados. O seu valor será fixado, entre 5 e 8 euros por metro quadrado de área de venda, por portaria dos membros do governo responsáveis pelas áreas da Agricultura e das Finanças.

Prevê-se uma isenção do pagamento da taxa para os estabelecimentos com uma área de venda inferior a 2000 m<sup>2</sup> ou pertencentes a microempresas, desde que não pertençam a uma empresa que utilize uma ou mais insígnias ou estejam integrados num grupo que disponha, a nível nacional, de uma área de venda acumulada igual ou superior a 6000m<sup>2</sup>.

É considerado “estabelecimento de comércio alimentar” o local no qual se exerce uma actividade de comércio alimentar a retalho, incluindo os estabelecimentos de comércio misto, tal como definidos na alínea l) do artigo 4.º do DL 21/2009, de 19 de Janeiro.

O pagamento da taxa proceder-se-á conforme determinado pela portaria que aprovará o seu valor e dará lugar à utilização de um dístico. No ano corrente, os montantes mínimo e máximo da taxa serão reduzidos na proporção do número de meses completos decorridos até à entrada em vigor do Decreto-lei.

## **ENQUADRAMENTO JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DA TAXA**

### **Da classificação dos tributos**

O n.º 2 do artigo 103.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra o princípio da legalidade fiscal, estabelecendo a regra da reserva de lei para a criação de impostos e definição dos seus elementos essenciais.

Em coerência com aquele princípio, a alínea i) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP determina que é da exclusiva competência da Assembleia da República legislar, salvo autorização ao Governo, sobre “criação de impostos e sistema fiscal e regime geral das taxas e demais contribuições financeiras a favor das entidades públicas”.

Este artigo da CRP consagra uma divisão dos tributos que é reflectida no n.º 2 do artigo 3.º da Lei Geral Tributária (LGT) que distingue, por um lado, os impostos e, por outro, “outras espécies tributárias criadas por lei, designadamente as taxas e demais contribuições financeiras a favor de entidades públicas”.

Nos termos do artigo 4.º da LGT, e em consonância com a generalidade da doutrina portuguesa, os impostos distinguem-se das taxas porquanto aqueles assentam na capacidade contributiva – sendo esta revelada pelo rendimento ou pela utilização do património – e estas baseiam-se “na prestação concreta de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares”.



## A distinção entre imposto, taxa e outras prestações tributárias

Assim, a distinção entre o imposto e a taxa há-de fazer-se com base em dois critérios: o da sinalgmaticidade e o da proporcionalidade.

De acordo com o primeiro, o imposto caracteriza-se pela sua unilateralidade (ou seja, à prestação tributária não corresponde qualquer contrapartida individualizada por parte da Administração) enquanto a taxa assentará numa relação bilateral segundo a qual ao montante pago pelo contribuinte corresponderá um serviço, a utilização de um bem público ou a remoção de um obstáculo jurídico à actividade do particular.

Mas não basta que esteja verificada a bilateralidade para que se conclua pela qualificação de um tributo como taxa: a relação entre a taxa e a prestação estadual ou os custos causados à comunidade (e que se pretendem ressarcir) terá ainda de ser proporcional.

Como referiu já o Tribunal Constitucional, “mesmo nas hipóteses em que a actividade dos particulares sofre uma limitação, aqueloutra actividade estadual, consistente na retirada do obstáculo à mencionada limitação mediante o pagamento de um tributo, é vista pela doutrina como a imposição de uma «taxa» somente desde que tal retirada se traduza na dação de possibilidade de utilização de um bem público ou semi-público” (Acórdão 313/92).

Não se verificando esta condição, deparamo-nos com um *tertium genus* que não sendo aferido nem pela capacidade contributiva (impostos) nem pela especificidade das contraprestações (taxas) se caracteriza pela “partilha de uma específica contraprestação de natureza grupal” (Casalta Nabais, *‘Direito Fiscal’*). Colocado de outro modo, “não dá corpo a uma troca entre o sujeito passivo e a administração, tal como as taxas, mas a uma troca entre a administração e o grupo em que o sujeito passivo se integra” (Sérgio Vasques, *‘Manual de Direito Fiscal’*).

Ou seja, é algo “a meio caminho entre as taxas e os impostos” e que está “voltado à compensação de prestações de que só presumivelmente se pode dizer causador ou beneficiário o sujeito passivo, sendo o seu pressuposto constituído por facto que apenas com segurança relativa permite concluir pela provocação ou aproveitamento das prestações administrativas” (ibid.).

Ora, “estas contribuições especiais que assentam na obtenção pelo sujeito passivo de benefícios [...] ou da criação ou ampliação de serviços públicos [...] são considerados impostos” (art.º 4.º, n.º 3 da LGT).

Contra esta tendência, aliás, alertava o Programa Eleitoral do PSD no qual se podia ler que “[p]or outro lado, existe, para além dos impostos, uma multiplicidade de “taxas” aos vários níveis da Administração Pública que configuram verdadeiros impostos, já que pouco se nota a contrapartida concreta do seu pagamento”.

Assim parece verificar-se no caso *sub judice* em que à Taxa de Segurança e Saúde Alimentar não corresponde uma contraprestação individualizada da qual beneficia o contribuinte em concreto. Pode não apenas questionar-se se existe algum serviço a ser prestado pela Administração, como também a medida em que desse serviço beneficia o contribuinte. Entendemos que a existir um serviço prestado pela Administração, não consubstanciará uma contraprestação individualizada, como acontece aliás até agora, pois dele beneficiará todo o grupo em que o sujeito passivo se integra.



## CONCLUSÃO

- A doutrina fiscal portuguesa estabelece uma *summa divisio* na qualificação dos tributos aferindo, primeiro, da unilateralidade da prestação tributária e, subsequentemente, da proporcionalidade entre esta e sua contraprestação;
- Esta divisão entre, por um lado, o imposto e, por outro, a taxa é igualmente reconhecida tanto pelo legislador constitucional (artigo 103.º da CRP), como pelo legislador ordinário (artigo 3.º da LGT);
- A Constituição sujeita aos estritos limites do princípio da legalidade os impostos (criação, incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes) e não as taxas muito embora, desde a revisão constitucional de 1997, o seu “regime geral” caiba na reserva de competência legislativa Assembleia da República;
- Pode, no entanto, falar-se de um *tertium genus* que se caracteriza pelo facto de existir uma contraprestação da qual beneficiam grupos de pessoas ligados por uma particular manifestação de capacidade contributiva ou pela partilha de uma específica contraprestação de natureza grupal (Casalta Nabais, *loc. cit.*);
- No entanto, quanto aos seus regimes constitucional e legal, estas prestações tributárias terão de ser reconduzidas ao tipo “imposto”, estando portanto sujeitos aos estritos limites da reserva de lei;
- Assim, é nossa opinião que a Taxa de Saúde e Segurança Alimentar insere-se nesta categoria pelo que a sua aprovação ao arpejo da reserva de lei enferma de inconstitucionalidade.

Lisboa, 7 de Maio de 2012