

## Relatório Final

Dezembro de 2016

# *Taxas & Contribuições na Produção Agrícola, Animal, Florestal e Vitivinícola*

|  |    |
|--|----|
| Introdução .....                                       | 2  |
| I – Tributos no sector agrícola.....                   | 3  |
| II – Taxas e Contribuições na produção animal.....     | 4  |
| III – Taxas e Contribuições na produção florestal..... | 6  |
| IV – Tributos na produção vitivinícola.....            | 9  |
| Conclusão final.....                                   | 11 |

**NOTA:** Este relatório é um complemento ao “*Dossier*” que foi distribuído durante o Workshop e não pretende substituir-se a ele, razão pela qual não cuidamos nesta sede da análise dogmática dos tributos em apreço.

## Introdução

O *objectivo* deste relatório é sintetizar as principais conclusões alcançadas quanto à tributação comutativa nos sectores da produção agrícola, animal, florestal e vitivinícola, após o exercício de catalogação dos tributos existentes e da discussão dos aspectos financeiros, teóricos e dogmáticos mais importantes com os principais *stakeholders* do sector, no âmbito do *workshop*, que teve lugar no dia 22 de Setembro, em Coimbra.

Participaram do referido *Workshop*: *i)* por parte das entidades que liquidam e cobram os tributos, a Directora de Serviços de Administração da DRAP-Norte, Dr.<sup>a</sup> Adília Domingues, a Chefe de Divisão de Gestão de Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais da DRAP-Norte, Dr.<sup>a</sup> Maria José Quintão, a Chefe do Gabinete Jurídico da DGAV, Dr.<sup>a</sup> Maria João Gouveia, o Chefe de Divisão de Gestão Financeira e Patrimonial da DGAV, Dr. José Vinhas Peres, o Vogal do Conselho Directivo do ICNF, Dr. Paulo Salsa, a Coordenadora do Gabinete Jurídico do IVV, I.P., Dr.<sup>a</sup> Anabela Alves, e a Coordenadora do Gabinete Jurídico da ASAE, Dr.<sup>a</sup> Helena Sanches; e *ii)* por parte das entidades que pagam e/ou suportam financeiramente estes tributos, o Presidente da Direcção da Federação Nacional das Organizações de Produtores de Frutas e Hortícolas (FNOP), Domingos Santos, o Secretário-Geral da União da Floresta Mediterrânea, Eng.<sup>o</sup> Nuno Mendes Calado, o representante da The Navigator Company, Dr. Nuno Neto, o Presidente da ViniPortugal, Eng.<sup>o</sup> Jorge Monteiro, e o Presidente da Comissão Vitivinícola da Bairrada, Eng.<sup>o</sup> Pedro Soares.

Apesar dos valiosos contributos que todos trouxeram à sessão, e que vertemos no conteúdo do presente relatório, todas as opiniões aqui expressas são da exclusiva responsabilidade do Observatório de Taxas & Contribuições e só a ele e à sua coordenação podem ser imputadas.

## I – Tributos no sector agrícola

Em matéria de *regulação da actividade agrícola* os tributos analisados foram agrupados em cinco áreas, de acordo com o modelo apresentado no dossier do Observatório: *i)* ordenamento do espaço rural e agrícola; *ii)* catálogo nacional de variedades, sementes e produtos hortícolas e frutícolas; *iii)* fitossanidade e produtos fitofarmacêuticos; *iv)* modos de produção; e, *v)* gasóleo colorido e marcado.

A DRAP – Norte chamou a atenção para a falta de referência no documento elaborado pelo Observatório ao regime jurídico de *valorização de lamas na agricultura*, que está subordinado a licenciamento obrigatório, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 276/2009, de 2 de Outubro. Uma ausência que justificamos com a circunstância de se tratar de um regime, a nosso ver, mais próximo da temática do ambiente, mas que, entretanto, inserimos no *dossier analítico*.

Os dados financeiros disponibilizados pela DRAP-Norte revelaram que, no ano de 2015, esta entidade liquidou cerca de 250.000,00€ (248.758,00€) a título de taxas do sector agrícola, e, em 2016, até Setembro, apresentava já 458.431,00€ de receitas. Concluiu-se que este aumento era maioritariamente justificado pelas receitas resultantes da emissão do *passaporte fitossanitário*, que passou a ser obrigatório.

Um aspecto curioso discutido inicialmente foi a *repartição de receitas entre as Direcções Regionais e a DGAV*. Uma vez que nesta matéria, *a maioria das taxas constituem receita da DGAV*.

Entre os temas abordados na sessão sobre este ponto merecem destaque:

- A propósito dos tributos relativos à fitossanidade e aos produtos fitofarmacêuticos, sabe-se que o ICNF também colabora na inspecção fitossanitária e são cobradas taxas no âmbito dessa inspecção. Assim, surgiu aqui a questão da compatibilização deste regime com os materiais florestais de reprodução.

- Também a respeito da fitossanidade, mais propriamente do *passaporte fitossanitário*, discutiu-se a questão da harmonização a nível europeu, uma vez que existem diferenças que variam consoante o local, tanto no custo como na morosidade do processo.
- A propósito dos tributos associados ao benefício do gasóleo colorido e marcado foi feita referência à questão da constitucionalidade do ponto 7.º da Portaria n.º 234/97, de 4 de Abril, segundo o qual “*Os proprietários ou os responsáveis legais pela exploração dos postos autorizados para a venda ao público do gasóleo colorido e marcado só poderão vender o produto aos titulares de cartões com microcircuito, emitidos sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas, sendo responsáveis pelo pagamento do ISP e respectivo IVA resultantes da diferença entre a taxa do imposto aplicável ao gasóleo rodoviário e a taxa do imposto aplicável ao gasóleo colorido e marcado em relação às quantidades que venderem e que não fiquem documentadas no movimento contabilístico do posto*”. Tendo este ponto sido julgado *organicamente inconstitucional* pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 176/2010, do Plenário de 5 de Maio de 2010.
- Foi feita também referência ao Despacho n.º 4186/2015, de 27 de Abril, onde se aprovam as quantias cobradas pelas DRAP.

## II – Taxas e Contribuições na produção animal

O segundo tema em debate foi a *tributação na produção animal*.

Começou por se fazer referência ao facto de a DGAV não esgotar as suas competências na produção animal e nos temas alimentares, como tivemos oportunidade de mencionar anteriormente, fazendo com que aquela Direcção-Geral tenha assumido diversas competências que eram do âmbito do Desenvolvimento Rural (é o caso da gestão do Catálogo de Variedades e das Sementes). Assim, a primeira nota conclusiva assentou na organização aparentemente pouco coerente do Ministério da Agricultura, no contexto das

sucessivas reformas organizativas, que acabou por transformar a DGAV numa entidade com competência residual em diversos domínios de tributação comutativa.

Seguidamente, foram desenvolvidos alguns aspectos que constavam do elenco de tributos do nosso “*dossier analítico*”, nomeadamente os relativos ao *Catálogo Nacional de Variedades* (CNV), aos *Direitos do Obtentor de Variedades Vegetais*, às *sementes*, à *fitossanidade*, aos *produtos fitofarmacêuticos*, aos *medicamentos veterinários*, aos *produtos de uso veterinário*, aos *biocidas de uso veterinário*, ao *Sistema Nacional de Informação e Registo Animal* (SNIRA), ao *Controlo Oficial*, ao *Sistema de Recolha de Animais Mortos na exploração* (SIRCA)<sup>1</sup>, bem como a outras taxas como as que incidem na *autorização de fabrico e de distribuição de alimentos medicamentosos*, entre outras.

Os pontos mais polémicos centraram-se na discussão da *taxa SIRCA*, cuja liquidação e cobrança está actualmente suspensa. Inicialmente instituída com o propósito de sustentar os custos do sistema de recolha de animais mortos em explorações agrícolas, criado para garantir a produção animal portuguesa não sofreria embargos na comercialização no período da “*crise das vacas loucas*”, este tributo, exigido aos beneficiários (os proprietários dos referidos animais) apresentou diversas dificuldades e ineficiências na cobrança. Isso levou a que, de forma pragmática, o Governo, nas alterações legislativas de 2011 e 2012, tivesse decidido alterar o sujeito passivo do tributo, passando a exigí-lo aos estabelecimentos de abate (matadouros). Uma solução que foi contestada judicialmente, embora com algumas deficiências processuais que obstaram à correcta apreciação do problema, e objecto de recomendação de modificação legislativa por parte do Provedor de Justiça, em 2013. Entretanto, a suspensão da cobrança deste tributo em razão da interrupção do serviço constituiu, ao que parece, uma oportunidade para a *reformulação integral do regime jurídico do SIRCA*, com o intuito, entre outras coisas, de desenhar um regime mais equilibrado em termos de obrigações, resultados em matéria de segurança alimentar e custos. Aguardamos, pois, o novo regime jurídico do SIRCA.

---

<sup>1</sup> Actualmente existem vários processos a decorrer em tribunais relativamente a esta taxa. E pensa-se que exista cerca de 1.500.000,00€ em execução fiscal.

Outro aspecto que foi igualmente objecto de análise e discussão foram os custos associados à *actividade de inspecção sanitária*. Efectivamente, esta actividade tem vindo a conhecer enorme pressão, não só pelo aumento da regulamentação (processos baseados nos princípios HACCP), mas também em razão de picos de procura inesperados, determinados pela realização de campanhas promocionais por grandes cadeias de distribuição, e, ainda, pelo aumento de serviços especiais, como os abates religiosos. As soluções, neste caso, não parecem, contudo, poder resultar da modificação do regime financeiro, pois a *taxa de segurança alimentar mais* (que o Tribunal Constitucional qualificou já como contribuição financeira) é, ao que tudo indica, um instrumento financeiro adequado. A solução, neste caso, pode passar antes por uma alteração do regime de inspecção sanitária, admitindo-se uma delegação de poderes públicos em entidades privadas.

Por último, os dados financeiros gentilmente cedidos pela DGAV revelaram, nesta matéria, que 84% da receita própria da DGAV (equivalente a 16 ou 17 milhões de euros) provêm das taxas que fazem parte do nosso *dossier analítico* e de outras que iremos tratar quando nos debruçarmos sobre o sector alimentar, como sucede com a taxa de controlos oficiais.

### III – Taxas e Contribuições na produção florestal

O terceiro tema analisado na sessão foi a tributação no sector florestal, onde se destacaram as *taxas no sector da caça* e o *adicional para o Fundo Florestal Permanente*. Foi seguida a estrutura apresentada no dossier do Observatório, excluindo as taxas devidas pela emissão das licenças, certificados e declarações de não inclusão nos Anexos A, B, C ou D do Regulamento (CE) n.º 338/97, do Conselho, de 9 de Dezembro de 1996, relativo à protecção de espécies da fauna e da flora selvagens através do controlo do seu comércio, as quais serão objecto de estudo e tratamento quando cuidarmos das taxas no ambiente e na conservação da natureza.

Em relação às *taxas no sector da caça*, foram apresentados dados que permitem concluir que as receitas que resultam das taxas pela concessão de zonas de caça e

das taxas pela emissão de licenças de caça constituem a principal receita do ICNF em matéria de tributação comutativa. Em 2015 essas receitas atingiram os 9.608,475,00€.

Já no que diz respeito ao *Fundo Florestal Permanente*, sabe-se que o seu mecanismo de financiamento é o adicional às taxas do ISP, sendo este uma receita que tem de constar em todos os Orçamentos de Estado. Tal receita tem vindo a variar desde 2011, ano em que atingiu os 22.200.000,00€, tendo reduzido em 2012 para os 19.400.000,00€, em 2013 para 18.900.000,00€, em 2014 aumentou para 19.000.000,00€ e em 2015 aumentou para 19.400.000,00€. Tratando-se de uma receita que depende do consumo de combustíveis e dos respectivos preços, é normal que o seu valor oscile, também, em função das variações daqueles.

Nesta parte dos trabalhos os principais pontos discutidos e analisados, com os contributos, também, dos representantes dos produtores florestais foram essencialmente os seguintes:

1. Apesar do peso que as receitas da *tributação da caça* representam para os respectivos sujeitos passivos e para o ICNF, registou-se que a contraprestação poderia e deveria ser mais efectiva, uma vez que o ICNF poderia e deveria dar alguns contributos em matéria de promoção dos povoamentos e/ou, pelo menos, que estas taxas deveriam variar em função dos povoamentos existentes nas zonas concessionadas, os quais deveriam ser monitorizados pelo ICNF – esta seria uma forma de reforçar a bilateralidade destes tributos;
2. Em matéria de *gestão florestal* falta uma política efectiva por parte do Estado que assegure e promova uma correcta regulação do sector. Elencaram-se os principais problemas:
  - a. Desconhecimento da identidade de uma parte dos produtores florestais (falta do cadastro), o que justificaria uma regulação a partir de um modelo de caducidade do direito de propriedade, aliado a uma gestão efectiva imediata assegurada pelas entidades públicas (algo que, aparentemente, poderá ser promovido por via do anunciado banco de terras e Fundo de Mobilização de Terras);

- b. Falta de rentabilidade dos activos florestais que justificam o abandono das terras, algo que carece, não apenas de regimes simplificados e céleres em matéria de acções de arborização e rearborização, que permitam controlar o povoamento do eucalipto e a promoção de espécies autóctones, mas também de esquemas activos de melhoria da rentabilidade da produção florestal, para o que pode contribuir:
- i. Um esquema – via constituição de um fundo de rentabilidade florestal ou de alargamento de competências do Fundo Florestal Permanente – de antecipação parcial de receitas, mediante pagamentos directos aos produtores florestais, financiados por contribuições suportadas pela indústria (estipuladas de acordo com esta), uma fileira que, por esta via, pode reduzir custos na importação de matéria prima;
  - ii. Um esquema de financiamento antecipado aos produtores de matéria prima madeireira, assente em razões ambientais (sequestro de carbono), que teria como contrapartida a utilização da madeira para produtos de longo prazo (móvel, materiais de construção, etc.) financiado a partir de títulos de carbono suportados por empresas poluentes não incluídas no CELE (ex. sector turístico);
  - iii. A criação de apoios financeiros destinados à *inovação silvícola* para a investigação nesta área, quer em termos de melhoria da rentabilidade dos povoamentos e dos subprodutos (ex. resina), quer em matéria de capacidade sequestro de carbono;
- c. Actividade de *elevado risco económico* em razão dos incêndios, o que exige melhor organização do sector (uma parte pode ser conseguida através da melhoria da rentabilidade económica da produção florestal), também no domínio da vigilância florestal. As receitas do Fundo Florestal Permanente, como ficou claro pelo gráfico apresentado pelo ICNF não são hoje suficientes para financiar as



equipas de sapadores florestais, mas concluiu-se, igualmente, que estas equipas poderiam ser reorganizadas num plano supramunicipal com elevados ganhos de eficiência. Ainda sobre este ponto foi interessante notar que as empresas que precisam da matéria prima florestal e que realizam investimentos a este nível, incluindo em regime de arrendamento florestal, suportam enormes custos privados com vigilância florestal privada.

3. Falta de organização do sector – à excepção de algumas fileiras, como a da cortiça – a que o regime das ZIF não conseguiu dar resposta, o que justificaria um trabalho em equipa com os representantes dos produtores, no sentido de buscar novas soluções, que, sem comprometer a prossecução do interesse público nesta matéria, pudessem caminhar no sentido de construir um regime de organização equiparável àquele que foi possível conceber no sector da produção vitivinícola.

Em suma, concluímos que o sector florestal apresenta alguns problemas estruturais, que carecem de uma intervenção normativa e administrativa, à qual não pode faltar uma componente complementar financeira que permita operacionalizar e pôr em prática a mudança. O sistema de benefícios fiscais, aliado a produtos financeiros não tem sido, aparentemente, suficiente nem adequado.

#### IV – Tributos na produção vitivinícola

O último tema analisado, *as taxas na produção vitivinícola*, prometia ser um dos mais ricos no plano da análise jurídico-dogmática, em parte pela inúmera jurisprudência sobre a *taxa de promoção*, que havia esclarecido que este tributo não poderia reconduzir-se àquela figura jurídica, mas o resultado foi uma agradável surpresa, da qual retirámos uma lição importante em matéria de *regulação sectorial económica*.

Com efeito, após a apresentação da lista de taxas existentes no sector, iniciou-se o debate sobre os pontos mais polémicos e, com a inestimável

colaboração do representante dos produtores foi possível compreender, fundamentalmente, o seguinte:

1. O sector regista como positivo o papel de um regulador que ajuda efectivamente a promover o produto nos mercados externos, assim como a valorizar esse produto através da certificação, razão pela qual a contestação inicial à *taxa de promoção*, acabou por dar lugar a consenso a partir do momento em que se verificou que este tributo constituía uma efectiva contrapartida de um benefício para o sector;
2. O sector reconhece que alguns interesses de grupo carecem de financiamento e que a constância do mesmo só pode ser assegurada por um instrumento como a taxa, que tem associada a garantia de cobrança coerciva em caso de incumprimento, o que não sucedida com um mecanismo de “quotização-voluntária obrigatória”;

A análise financeira dos dados que nos foram gentilmente cedidos pela *ViniPortugal*, revelam que as taxas, no seu todo, representarão 1,25% do valor do sector – 20 milhões de taxas para 1.600 milhões de vendas *ex-cellar*.

Isto não significa, claro, que não se tenham igualmente identificado pontos a melhorar na regulação dos tributos comutativos em matéria de produção vitivinícola, que passamos a sintetizar:

1. A tabela de taxas revela que os valores e estruturas regionais não obedecem a uma lógica nem a uma matriz comum (nacional), o que poderia ser melhorado com alguma *standardização* por via legislativa e/ou por orientações do IVV;
2. Necessidade de harmonização da taxa de certificação entre as regiões;
3. As taxas deveriam ter mecanismos de actualização anual, indexante, com ou sem amortecedor (p.e. 90% da inflação anual), o que evitaria a erosão dos respectivos valores e as actualizações inesperadas, que em muitos casos representam saltos significativos e difíceis de acomodar pelo sector ou crescimentos modestos, mas insuficientes.
4. Aproveitamento dos efeitos extrafiscais das taxas como instrumentos de política para impedir, por exemplo, a expansão do granel.

Por último, a intervenção da ASAE ajudou a esclarecer a diferença entre as taxas de coordenação, controlo e promoção e as taxas de verificação técnica das bebidas espirituosas sem denominação de origem e a taxa de controlo da qualidade e genuinidade das bebidas espirituosas não vónicas (estampilhas especiais).

### Conclusão final

Através do debate e da análise dos tributos na produção agrícola, animal, florestal e vitivinícola, foi possível esclarecer não só alguns dados financeiros, que permitem uma melhor compreensão jurídica global dos mesmos, mas ainda a íntima relação que se estabelece entre a regulação do sector e a respectiva tributação.

Coimbra, 12 de Dezembro de 2016

*Observatório de Taxas & Contribuições*