



OBSERVATÓRIO DE
TAXAS & CONTRIBUIÇÕES



A INTRODUÇÃO DAS *FAT TAXES* EM PORTUGAL ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

MARTA COSTA SANTOS
FRANCISCA ROBALO CORDEIRO

ESTUDOS · I

www.cedipre.fd.uc.pt/observatorio

ESTUDOS · 1

**A INTRODUÇÃO DAS *FAT TAXES* EM PORTUGAL
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

**MARTA COSTA SANTOS
FRANCISCA ROBALO CORDEIRO**



OBSERVATÓRIO DE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES
CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO
FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA

MAIO | 2016

TÍTULO

A Introdução das *Fat Taxes* em Portugal
Algumas Considerações

COORDENADORA CIENTÍFICA

Suzana Tavares da Silva

AUTOR(ES)

Marta Costa Santos
Francisca Robalo Cordeiro

COMPOSIÇÃO GRÁFICA

Ana Paula Silva

EDIÇÃO

OBSERVATÓRIO DE TAXAS E CONTRIBUIÇÕES
CEDIPRE - Centro de Estudos de Direito Público e Regulação
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
3004-528 COIMBRA | PORTUGAL
Tel.: +351 239 836 309 | E-mail: cedipre@fd.uc.pt

PARA CITAR ESTE ESTUDO

A Introdução das *Fat Taxes* em Portugal: Algumas Considerações
Estudos 1, <http://www.cedipre.fd.uc.pt/observatorio>, Coimbra, maio de 2016

ISBN

978-989-99627-0-5

COIMBRA

MAIO | 2016



A INTRODUÇÃO DAS *FAT TAXES* EM PORTUGAL ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

MARTA COSTA SANTOS* • FRANCISCA ROBALO CORDEIRO**

A OMS escolheu como tema do Dia Mundial da Saúde de 2016 – que se comemora anualmente, desde 1950, a 7 de Abril – a diabetes. Para assinalar a data, Vytenis Andriukaitis esteve em Portugal e, em declarações à agência Lusa, o comissário europeu da Saúde e Segurança Alimentar expressou a sua preocupação com a situação portuguesa em relação à diabetes (a taxa mortalidade provocada por esta doença em Portugal é quase o dobro da média da União Europeia) e enalteceu diversos ins-

* Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito de Coimbra e Mestre em ciências jurídico-políticas, com menção em Direito Fiscal, pela mesma Faculdade. Doutoranda em Direito Público (área de Direito Fiscal) da Faculdade de Direito de Coimbra. Advogada. Colaboradora da Equipa de Investigadores do Observatório de Taxas e Contribuições do CEDIPRE.

** Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito de Coimbra e Mestranda em ciências jurídico-políticas, com menção em Direito Administrativo, pela mesma Faculdade. Advogada-estagiária. Alguns elementos do presente trabalho fazem parte da investigação realizada pela autora na parte escolar do mestrado, em 2014/2015, no âmbito da unidade curricular de Direito Fiscal I.

trumentos normativos e políticos que, no plano comparado, buscam combater este problema, entre os quais se inclui a tributação sobre os produtos com excesso de açúcar, nomeadamente os refrigerantes.

A necessidade de tributar os produtos com alto teor de açúcar ou de sal é hoje um tema muito debatido a nível europeu – e Portugal não é excepção.

Com efeito, em 2014, a Direcção Geral da Saúde apresentou o relatório “*Portugal: Alimentação Saudável em Números 2014*”, no qual se pode ler que a obesidade atinge 1 milhão de adultos em Portugal e que 3,5 milhões são pré-obesos¹. Neste relatório, verificou-se também que, entre outras variáveis, cerca de 15% das crianças entre os 6 e os 9 anos são obesas e que mais de 35% sofre de excesso de peso². Já relativamente aos adolescentes com mais de 15 anos, regista-se que 31% dos rapazes e 18% das raparigas têm excesso de peso e que 24% e 17%, respectivamente, são obesos.

Estes dados constituem igualmente motivo de alarme para a Organização Mundial de Saúde (OMS), que já em 2013 alertara para o facto de Portugal ter um dos índices mais elevado de excesso de peso no universo dos Estados-membros da União Europeia quer relativamente às crianças quer aos adultos³.

De facto, na Europa, mais de 27% das crianças com 13 anos e 33% com 11 anos têm excesso de peso e, segundo os indicadores desta organização internacional, Portugal está entre os piores países. A OMS estima que, em 2020, 21% dos portugueses e 22% das portuguesas serão obesos, situação que tenderá a aumentar em 2030 para 27% e 26%, respectivamente⁴.

¹ A confirmar estes dados veja-se também o *site* da Direcção-Geral da Saúde <<http://www.alimentacaosaudavel.dgs.pt/numeros-e-factos/obesidade-e-outras-doencas/>> (último acesso em Maio de 2016).

² Tendência que já se verificara em 2013. *Cfr.* relatórios «Portugal: Alimentação Saudável em Números 2013» – Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, Direcção-Geral da Saúde, Lisboa, Dezembro de 2013 e “Portugal: Alimentação Saudável em Números 2014» - *Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável*, Direcção-Geral da Saúde, Lisboa, Dezembro de 2014.

³ V. «Country profiles on nutrition, physical activity and obesity in the 53 WHO European Region Member States. Methodology and summary», *World Health Organization, WHO Regional Office for Europe, 2013* <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/243337/Summary-document-53-MS-country-profile.pdf> (último acesso em Maio de 2016).

⁴ V. <http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/243318/Portugal-WHO-Country-Profile.pdf> (último acesso em Maio de 2016).



Esta tendência advém de inúmeros factores, entre eles: *i)* a opção por uma alimentação de fraca qualidade, que tem conduzido ao aparecimento de várias doenças, como a obesidade⁵, a diabetes tipo 2, as doenças cardiovasculares e oncológicas; *ii)* o aumento dos preços de determinados alimentos, nomeadamente os de melhor qualidade; *iii)* a diminuição do rendimento disponível das pessoas; *iv)* a educação e o grau de instrução da população; mas também *v)* das escolhas racionais e pessoais de cada um.

A mudança tecnológica dos últimos tempos tem igualmente contribuído para o aumento do peso da população, não só pela cada vez maior sedentarização das actividades realizadas nos postos de trabalho, mas igualmente pela circunstância de a inovação agrícola conduzir a uma redução dos preços de alguns alimentos, que assim passaram a ser consumidos em doses superiores às aconselhadas, designadamente, a carne⁶.

Perante este cenário, e seguindo o exemplo de muitos países onde a obesidade é um problema, é natural que também entre nós aumentem as preocupações com a alimentação e os estilos de vida da população⁷ e se procurem mecanismos de combate a ao problema⁸.

⁵A obesidade é, em si, uma doença e constitui um factor de risco para o surgimento de outros problemas de saúde, designadamente cardiovasculares, diabetes ou hipertensão arterial. Por este motivo, representa um factor de preocupação crescente na sociedade portuguesa, valendo a pena ter em consideração o trabalho de investigação e pesquisa levado a cabo pela Sociedade Portuguesa para o Estudo da Obesidade [disponível em <<http://www.speo-obesidade.pt/CDA/LNKlinks.aspx>> (último acesso em Maio de 2016)] e pela Sociedade Portuguesa de Cirurgia da Obesidade e Doenças Metabólicas [disponível em <<http://www.spcp.pt>> (último acesso em Maio de 2016)]. A título de complemento, vejam-se ainda os estudos e informações disponibilizados pelo *Centers for Disease Control and Prevention*, em particular na secção “*Overweight and Obesity*” – <<http://www.cdc.gov/nccdphp/dnpao/index.html>> (último acesso em Maio de 2016).

⁶ Sobre os diferentes factores que influenciam a obesidade *v.* o estudo de Darius LAKDAWALLA e Tomas PHILIPSON, «The growth of obesity and technological change: a theoretical and empirical examination, The National Bureau of Economic Research», *Working Paper n.º 8946*, 2002, pp. 983-986 e ainda Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», *Southern California Law Review*, vol. 78:1221, Dezembro de 2005, pp.1232-1234.

⁷ Sobre o tema *v.* R. POÍNHOS; B. FRANCHINI; C. AFONSO; F. CORREIA; V. H. TEIXEIRA; P. MOREIRA, C. DURÃO; O. PINHO; D. SILVA; J.P. LIMA REIS; T. VERÍSSIMO, M.D.V. DE ALMEIDA, «Alimentação e Estilos de Vida da População Portuguesa: Metodologia e Resultados Preliminares», *Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Nutrição e Alimentação*, 2009, vol. 15, n.º 3.

⁸ Esta preocupação e os dados entretanto mencionados parecem, no entanto, não corres-

No contexto do leque de instrumentos de prevenção e combate à obesidade em Portugal, discutiu-se, em 2014, a possibilidade de o Governo aplicar uma *taxa adicional sobre produtos com impacto nocivo para a saúde e que possam provocar aumentos excessivos de peso*, nomeadamente, aqueles que têm alto teor de açúcar, sal e os alimentos vulgarmente designados por “comida de plástico”⁹. Na génese da proposta estavam também preocupações financeiras, uma vez que a Ministra das Finanças então em funções considerava que uma das vias para reduzir as dívidas acumuladas no sector da saúde poderia passar pela criação de contributos adicionais do lado da receita, entre eles, a tributação de produtos com efeitos nocivos para a saúde.

A proposta apresentada assentava no seguinte pressuposto: para que as pessoas sejam saudáveis deve construir-se um sistema alimentar igualmente saudável¹⁰, o qual depende de uma boa nutrição, da educação da população e de políticas e incentivos apropriados, nomeadamente de políticas fiscais, designadamente uma taxa adicional sobre determinados produtos não saudáveis.

Contudo, logo em 2015, o então Ministro da Saúde recusou a hipótese de “taxar os produtos com demasiado sal, açúcar ou gorduras”¹¹.

Apesar destes avanços e recuos, verificados não só em Portugal, mas um pouco por todos os países europeus, a verdade é que a tributação sobre os produtos alimentares considerados nocivos para a saúde é hoje um tema candente, baseado na discussão de questões como: *i)* a legitimida-

ponder aos resultados da primeira edição do Observatório da Nutrição e Alimentação em Portugal (ONAP), que indicam que mais de metade dos portugueses considera fazer uma alimentação saudável e quase todos reconhecem que esta é “muito importante para a sua saúde” – <http://www.sabado.pt/vida/detalhe/mais_de_metade_dos_portugueses_considera_que_tem_uma_alimentacao_saudavel.html> (último acesso em Maio de 2016).

⁹ V. <<http://www.publico.pt/economia/noticia/governo-quer-taxar-produtos-como-os-que-contem-alto-teor-de-acucar-e-de-sal-1632421>> (último acesso em Maio de 2015).

¹⁰ Cf. folheto informativo referente ao Dia Mundial da Alimentação de 2013, com o tema «Pessoas saudáveis dependem de sistemas alimentares saudáveis: sistemas alimentares sustentáveis para a segurança alimentar e a nutrição», Dia Mundial da Alimentação 16 de Outubro de 2013/[ed.] FAO, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura, Roma, 2013.

¹¹ Cf. notícia do jornal *Público* de 13 de Julho de 2015, disponível em <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/ministro-rejeita-nova-taxa-sobre-alimentos-prejudiciais-a-saude-1701889>> (último acesso em Maio de 2016).

de dos governos para assumirem uma posição paternalista, interferindo nas escolhas individuais em matéria de dieta alimentar¹²; *ii*) os efeitos desta tributação sobre a procura (alegadamente) inelástica¹³; *iii*) a verdadeira natureza destes tributos, ou seja, serão apenas mais um instrumento fiscal com o objectivo clássico de gerar receita, permitindo desta forma reduzir as dívidas acumuladas no sector da saúde¹⁴ ou estaremos perante um verdadeiro instrumento de extrafiscalidade?

São estes também os temas de que daremos conta ao longo deste estudo.

1. Caracterização da *fat tax*

A *fat tax*¹⁵ pode apresentar-se como um *imposto indirecto sobre o consumo* ou como uma *taxa adicional sobre alimentos e bebidas com elevados níveis de gordura*¹⁶ com a configuração de uma *contribuição especial* que tem como objectivo diminuir o consumo dos produtos tributados, contrariando, dessa forma, a tendência de aumento dos níveis de obesidade, acompanhada

¹² V., a este propósito, JR. GARY LUCAS, «Saving Smokers from themselves: The Paternalistic Use of Cigarette Taxes», *University of Cincinnati Law Review*, vol. 80, Issue 3 (2012), pp. 693-752; do mesmo autor «Paternalism and Psychic Taxes: The Government's Use of Negative Emotions to Save Us from Ourselves», *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, vol. 22, Issue 2 (2013), pp. 227-302.

¹³ V. Relatório do *Institute of Economic Affairs*, «The Proof of the Pudding: Denmark's fat tax fiasco», *IEA Current Controversies Paper*, n.º 42, Maio 2013, disponível em <<http://www.iea.org.uk/publications/research/the-proof-of-the-pudding-denmark's-fat-tax-fiasco>> (último acesso em Maio de 2016).

¹⁴ Esta é, aliás, uma questão que tem sido suscitada na generalidade dos países onde este tipo de tributação tem surgido, uma vez que não é claro que a implementação de tal mecanismo fiscal venha a reduzir a obesidade. V., a este propósito, Alberto ALEMANNI e Ignacio CARRENO, «Fat taxes in the EU between fiscal austerity and the fight against obesity», *European Journal of Risk Regulation*, Abril de 2011, pp.9-10.

¹⁵ Doravante referir-nos-emos com regularidade a estes tributos através da expressão *fat tax*, reportando-nos, assim, à expressão internacional mais vulgarmente utilizada para designar estes instrumentos fiscais.

¹⁶ Sobre a introdução de um tributo sobre bebidas açucaradas v. E.A. FINKELSTEIN; C. ZHEN; M. BILGER; J. NONNEMAKER; A. M. FAROOQUI; JE TODD, «Implications of a sugar-sweetened beverage (SSB) tax when substitutions to non-beverage items are considered», *Journal of Health Economics*, n.º 32 (2013), pp. 219–239; Michael F. JACOBSON e Kelly D. BROWNELL, «Small Taxes on soft Drinks and snack foods to promote Health», *American Journal of Public Health*, vol. 90, n.º. 6, Junho 2000.

ou não de medidas financeiras compensatórias (subsídio da comida saudável) e ou de medidas administrativas de promoção de um estilo de vida saudável (*v. g.*, desporto escolar, envelhecimento activo, etc.). Este tributo incide, por esse motivo, sobre produtos inequivocamente associados à obesidade e a outras doenças consideradas de risco para a saúde, principalmente quando consumidos em quantidades não equilibradas.

O conceito de *fat tax*¹⁷ foi desenvolvido por KELLY BROWNELL, uma especialista em obesidade da Universidade de Yale, que, ao verificar, no início dos anos 90, que os alimentos com alto índice de gordura e baixo valor nutritivo estavam entre os mais baratos no mercado, propôs a criação de um tributo sobre esse tipo de comida com o intuito de a tornar mais cara (“*food tax*”).

No entanto, não se pode dizer que esta seja uma ideia inteiramente nova. Arthur PIGOU havia já apresentado argumentos para se impor uma tributação especial sobre bens e serviços cujos preços não reflectem o verdadeiro custo social do respectivo consumo. Constituem exemplos de impostos pigouvianos os impostos sobre cigarros, álcool e as emissões ambientais¹⁸, sendo claro o paralelismo entre estes impostos e a *fat tax*¹⁹.

Este tipo de tributos, ditos *correctivos ou reguladores*, são implementados com o intuito de influenciar o comportamento dos agentes económicos no mercado, corrigindo externalidades negativas, e não tanto com o propósito de aumentar a receita fiscal²⁰.

Entramos, assim, no campo da extrafiscalidade²¹ – típica dos impostos especiais sobre o consumo, conhecidos por atingirem produtos cuja utilização é vista como um vício, designadamente, os apelidados *sin taxes* ou “impostos do pecado” (impostos sobre o álcool e bebidas alcoólicas

¹⁷ Sobre este conceito *v.* Alberto ALEMANNI e Ignacio CARRENO, «Fat taxes in the EU between fiscal austerity and the fight against obesity», p. 97 e, ainda, Lawrence O. GOSTIN, «Law as a Tool to Facilitate Healthier Lifestyles and Prevent Obesity», *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper*, nº 956077, 2007, p. 89.

¹⁸ Em alguns países a tributação dos jogos de fortuna e azar também se inscreve nesta categoria.

¹⁹ Com interesse nesta temática, *v.* Victor FLEISCHER, «Curb your enthusiasm for pigouvian taxes», *Vanderbilt Law Review*, vol. 68, Issue 6 (Novembro 2015), pp. 1673-1714, que chama a atenção para a necessidade de se resistir à tentação de um “Estado pigouviano”.

²⁰ Cfr. Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», *ob. cit.* p. 1240.

²¹ Sobre o “advento do Estado Extrafiscal” *v.* Sérgio VASQUES, *Os impostos do Pecado: O Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco*, Coimbra, 1999, pp. 112 a 121.



e tabaco)²². Estes impostos – cuja estrutura monofásica pressupõe que o respectivo devedor (sujeito passivo da relação jurídica tributária) os repercute sobre o consumidor final (o verdadeiro contribuinte cuja capacidade contributiva se pretende atingir) – justificam-se pelos custos sociais desencadeados pelo consumo dos bens sobre os quais incidem e pelo facto de aqueles consumos não serem essenciais.

Assim, o objectivo financeiro de arrecadação de receitas é conjugado nestes impostos com a tentativa de desincentivar o consumo de produtos que, embora lícitos, criam dependências²³.

Apesar da crescente função extrafiscal destes tributos, os mesmos têm ainda um importante peso fiscal²⁴, o que levanta o problema de compatibilização destas duas feições, uma vez que, pelo menos teoricamente, o aumento dos impostos especiais traduzirá uma redução considerável do consumo dos bens que são objecto de tributação²⁵.

Como refere Sérgio Vasques, a componente preponderantemente fiscal da tributação do álcool, do tabaco ou dos combustíveis é visível no cuidado tido pelo legislador em ajustar o imposto ao ponto máximo da sua curva de produtividade, e em fazê-lo sem perturbar a anestesia fiscal que envolve os contribuintes, deixando «espaço para uma extrafiscalidade tímida apenas, e na qual encontramos dois temas fundamentais: a penalização de consumos supérfluos e a interiorização de exterioridades»²⁶.

²² Sobre este ponto, v. Sérgio VASQUES, *Os impostos do Pecado: O Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco*.

²³ Sobre a temática, v. José CASALTA NABAIS, *Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 9.^a Ed., 2016, pp. 47 a 53; 80; 386 a 389; J. L. SALDANHA SANCHES, *Manual de Direito Fiscal*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 57 e 58; Sérgio VASQUES, *Os impostos Especiais sobre o Consumo*, Almedina, Coimbra, 2001; Carlos VICENTE, «A Extrafiscalidade dos Impostos Especiais sobre o Consumo», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano III, Coimbra Editora, 2006.

²⁴ Cfr. Sérgio VASQUES, *Os impostos Especiais sobre o Consumo*, pp. 51 e ss.

²⁵ Na prática esta redução nunca será drástica, dado estar em causa uma procura maioritariamente inelástica destes produtos.

²⁶ Cfr. Sérgio VASQUES, *Os impostos do Pecado, o Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco*, Almedina, 1999, pp. 76 e 77. No mesmo sentido, Maria Isabel Namorado CLÍMACO, «Novas perspectivas da política Fiscal Anti-Tabágica e Anti-Alcoólica», *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XLIII, Coimbra, 2000, pp. 117-123. Brigas Afonso e Álvaro Caneira defendem que a justificação político-económica das elevadas taxas dos impostos especiais sobre o consumo assenta nos custos consideráveis de manutenção das infra-estruturas (no caso do ISP) e nas despesas de saúde pública motivadas pelo consumo de álcool, bebidas alcoólicas e tabaco. V.BRIGAS AFONSO e ÁLVARO CANEIRA, *Impostos Especiais de Consumo: Legislação Actualizada e*

Assim, o imposto sobre o tabaco e sobre as bebidas alcoólicas justificar-se-ia pela existência de imperfeições de mercado que é necessário corrigir, e que surgem, essencialmente porque o consumidor não dispõe da informação completa na sua tomada de decisões ou porque impõe, com o seu consumo, custos sobre terceiros que não são compensados.

Acontece que a *correção de exterioridades* por meio de impostos, como os sugeridos por PIGOU, permite promover a *eficiência económica* apenas na medida em que leve os consumidores a exercer as suas preferências sobre bens cujos preços reflectam os respectivos custos sociais. Ora tal só é possível se a procura não for excessivamente rígida, permitindo que os consumos sejam sensíveis ao preço. É aqui que reside, para alguns autores, um dos principais problemas dos impostos do pecado, uma vez que estamos perante uma procura “inelástica”, ou seja, uma procura que não reage de forma significativa a variações no preço²⁷⁻²⁸. Claro que esta é uma ideia que hoje está em parte ultrapassada, uma vez que os estudos têm demonstrado, essencialmente quanto ao consumo do tabaco, que as alterações permanentes dos preços influenciam a procura destes bens, particularmente a longo prazo²⁹.

Ora, este é, precisamente, um dos problemas suscitados a propósito das *fat taxes*.

A criação destes tributos exige uma selecção prévia dos produtos e alimentos a tributar. Uma selecção que tenha em consideração as regras quanto à delimitação do respectivo facto gerador e a sua exigibilidade e a diferenciação das taxas consoante o custo social que cada produto gera³⁰, bem como a possibilidade de promover a sua substituição por outros consumos mais saudáveis. Para além disso, obriga a prever a compensação que há-de resultar da respectiva aplicação para a saúde da população em geral, o que lhe confere, além de tudo, uma *natureza paracomunitária*.

Anotada, Lisboa, 1996, p. 8.

²⁷ Em termos mais técnicos, um bem é inelástico (ao preço) quando para uma certa percentagem de subida do mesmo a quantidade procurada se reduz numa percentagem inferior àquela.

²⁸ Neste sentido, v. Victor FLEISCHER, «Curb your enthusiasm for pigouvian taxes», *ob. cit.* pp. 1704 a 1708.

²⁹ Cfr. Gary S. BECKER, M. GROSSMAN, K. M. MURPHY, «Rational addiction and the effect of price on consumption», *The American Economic Review*, vol. 81, n.º 2, pp. 237-241.

³⁰ Cfr. Sérgio VASQUES, *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, 2015, pp. 267-268.



Desta forma, onera-se o contribuinte na estreita medida da procura que este faça de determinados produtos e alimentos considerados nocivos para a saúde, os quais, por esse motivo (e exclusivamente por essa razão), serão objecto de tributação.

Assim, o verdadeiro “contribuinte” não é neste caso o sujeito passivo da relação tributária e sim aquele que se subsume na tipificação definida pela lei para o facto gerador do respectivo imposto, no caso *sub judice*, se a *fat tax* viesse a ser criada entre nós como um imposto especial sobre o consumo, o “verdadeiro contribuinte” seria aquele que incorresse na procura dos produtos e alimentos tributados e, por isso, o verdadeiro facto gerador seria a procura dos concretos produtos e alimentos sobre os quais as *fat taxes* incidiriam³¹.

Trata-se de um verdadeiro tributo, com uma finalidade extrafiscal preventiva ou correctiva, e não de uma prestação de carácter sancionatório, pois o que se pretende com a sua introdução é a defesa e promoção da saúde individual e pública, levando as pessoas a adoptar hábitos alimentares mais saudáveis e soluções mais consentâneas com um estilo de vida saudável.

Por outro lado, pese embora não ter um carácter sancionatório, nem se reportar a situações de ilicitude, este tributo só será suportado por quem procurar este tipo de produtos e alimentos e não pela colectividade.

Por fim, quanto à *capacidade contributiva*, importa sublinhar que este tributo, como todos os tributos, se baseia num facto económico (o consumo), mas a sua finalidade primária não é financeira e por isso não busca, primariamente, responder a objectivos de justiça fiscal no âmbito da tributação do consumo, mas sim a finalidades extrafiscais. Em outras palavras, quer os contribuintes tenham a mesma ou diferente capacidade contributiva, o montante do tributo a pagar será o mesmo – o contribuinte vai ser obrigado a pagar determinado montante a título de tributo simplesmente porque procurou aquele produto ou alimento, independentemente, da sua capacidade contributiva. Esta circunstância leva alguns autores a afirmar que se trata de tributos especialmente re-

³¹ Veremos, porém, que no caso de o imposto incidir sobre os produtores e os importadores destes produtos, ou seja, aqueles que os colocam no mercado, poderemos ter também aqui um efeito extrafiscal relevantes no sentido de estimular estes agentes económicos a fornecer produtos mais saudáveis em alternativa aos que agora são comercializados (ex. refrigerantes com menor teor de açúcar e alimentos com menos teor de sal).

gressivos sob o ponto de vista económico-social, pois o objecto de tributação são alimentos em regra procurados por contribuintes com menor capacidade contributiva³².

É um facto que o objectivo único das *fat taxes* se prende com a promoção da saúde pública e, conseqüentemente, com o combate à obesidade e às doenças a ela associadas. No entanto, podem ser identificadas diferentes variantes deste tipo de tributos. Há propostas de aplicação dos mesmos sobre alimentos menos nutritivos e ricos em gordura saturada, como os refrigerantes, doces ou salgados, ou sobre a denominada *junk food*, e há depois propostas mais ambiciosas, que pretendem aplicar estes tributos a uma gama muito mais ampla de alimentos e componentes alimentares³³.

Desta forma, sendo a saúde pública um bem socialmente valioso que se pretende proteger, podemos afirmar que estamos perante uma temática onde não são apenas as metas puramente fiscais que motivam a promoção deste instrumento, e que, pelo contrário, a *extrafiscalidade* assume aqui uma componente muito forte, embora não deixe de ser um verdadeiro tributo, capaz de gerar receita, independentemente do respectivo volume.

Em tese, a criação de uma *fat tax* justifica-se uma vez que, ao tornar os alimentos considerados prejudiciais para a saúde mais caros, será de esperar que os consumidores mudem as suas opções, passando a fazer escolhas mais saudáveis³⁴.

Se tomarmos em consideração que os alimentos ricos em gordura tendem a ser mais baratos e que os produtos mais frescos e saudáveis, como a fruta ou o peixe, tendem a ser produtos caros, rapidamente percebemos que um tributo desta natureza ajudaria a compensar este desequilíbrio, levando as pessoas a ingerir com mais frequência produtos

³² A controvérsia quanto à (*in*)justiça fiscal destes tributos resulta da circunstância de, em regra, os produtos tributados serem mais baratos e por isso mais acessíveis a pessoas com rendimentos mais baixos, que serão especialmente afectadas por esta tributação, uma vez que têm menor capacidade financeira para proceder à sua substituição por outros mais saudáveis, mas, em regra mais caros (é o caso da substituição dos refrigerantes por sumos naturais de fruta).

³³ Estas diferentes propostas suscitam também uma discussão interessante que se prende com a dúvida relativa ao tipo de alimentos a tributar e qual o critério que se deve adoptar (*v.g.* o da gordura, o do número de calorias, o da energia, entre outros) – voltaremos a este tema mais à frente.

³⁴ *Cfr.* Alberto ALEMANNI e Ignacio CARRENO, «Fat taxes in the EU between fiscal austerity and the fight against obesity», *ob. cit.* pp. 3-4.

saudáveis. Claro que, como já referimos e voltaremos a analisar melhor mais à frente, há um risco relevante de que esta tributação tenha um efeito perverso sobre a população com menor capacidade contributiva, que eventualmente assim deixará de ter dinheiro para comprar esses produtos ricos em gorduras e açúcares, em razão da subida dos respectivos preços após tributação, e, cumulativamente, continuará a não ter dinheiro para comprar os produtos saudáveis, que continuarão a ser caros para o seu rendimento disponível.

Acresce que, se há estudos a demonstrar que a tributação de refrigerantes e da “comida de plástico” pode diminuir a quantidade de calorias que as pessoas consomem destes alimentos³⁵; também há aqueles que indicam que este tipo de tributos pode ter menos impacto do que aquele que se espera, nomeadamente, porque, tal como no tabaco e no álcool, podemos estar perante variáveis, como o vício e a adição³⁶, que impedem a produção dos resultados esperados.

Advoga-se, por isso, que estes tributos são mais propensos a evitar a obesidade do que propriamente a enfrentá-la, o que corrobora a ideia de que esta medida, para que possa ser eficaz, terá sempre que ser combinada com outro tipo de iniciativas³⁷.

³⁵ V., designadamente, Andrew LEICESTER, Frank WINDMEIJER, «The “fat tax”: economic incentives to reduce obesity», *The Institute for Fiscal Studies*, Briefing Note no. 49, Londres 2004. Gideon YANIV, Odellia ROSIN e Yossef TOBOL, «Junk-food, home cooking, physical activity and obesity: The effect of the fat tax and the thin subsidy», *Journal of Public Economics*, Junho de 2009, onde se explora as condições sob as quais a obesidade vai aumentar, diminuir ou permanecer idêntica após a introdução de uma *fat tax*. Dana GOLDMAN, Darius LAKDAWALLA e Yuhui ZHENG, «Food prices and the dynamics of body weight», *NBER Working Paper no 15096*, Junho de 2009. Sarah DOUCETT, «“Fat Taxing” Our Way to a Healthier World», *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 38:2, 2015.

³⁶ A título meramente exemplificativo, v. Katherine MAYER, «An Unjust War: The Case Against the Government’s War on Obesity», 92 *GEO*, L.J. 999, 1000, 2004. Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», *ob. cit.*, pp. 1245-1253. Chris L. WINSTANLEY, «A Healthy Food Tax Credit: Moving Away from the Fat Tax and Its Fault-Based Paradigm», *Oregon Law Review*, vol. 86, 1151, 2007.

³⁷ Reportamo-nos, nomeadamente, a subsídios ou incentivos para o consumo de certo tipo de alimentos, a campanhas informativas que compensem o impacto da publicidade relativa a determinados alimentos ou ainda à disponibilização de serviços de nutrição capazes de reeducar determinado sector da população (v. g. as pessoas obesas e com excesso de peso) e de educar de forma preventiva a restante camada da população. A ilustrar a aplicação de medidas promocionais para uma alimentação saudável em Portugal, veja-se a *Plataforma Nacional contra a Obesidade* na secção “parcerias e projectos”, no site da Direcção-Geral

2. As *fat taxes* em experiências comparadas

As organizações internacionais têm tido um papel crucial em matéria de implementação das *fat taxes* ao salientarem a necessidade de os Estados tomarem medidas efectivas na luta contra a ingestão excessiva de gorduras e açúcares.

Em 2003, a *Organização Mundial da Saúde*, ao debruçar-se sobre os passos a serem considerados na prevenção e no controlo das doenças não transmissíveis (nomeadamente problemas cardiovasculares), apontou como ponto essencial a tributação³⁸.

Em 2004, esta organização publicou uma *Estratégia Global para a Dieta, Actividade Física e Saúde*³⁹, na qual não se faz uma referência directa à criação de uma *fat tax*, mas onde se reconhece que cada Estado-Membro tem liberdade para adoptar as estratégias políticas que considere adequadas. Admite a possibilidade de os Estados adoptarem políticas públicas que visem aumentar ou diminuir o consumo de determinados alimentos, nomeadamente através de políticas fiscais e subsídios.

Já em Março de 2014, a OMS publicou um projecto de directrizes sobre a ingestão de açúcares⁴⁰. Enquanto na Recomendação de 2002 sobre este tema se previa que o consumo dos açúcares deveria representar menos de 10% da ingestão calórica total diária, neste novo documento acrescenta que se o consumo calórico total diário passar a menos de 5%, (valor que equivale aproximadamente a 25 gramas) obter-se-ão benefí-

da Saúde, onde encontramos vários projectos levados a cabo pelo Estado como forma de prevenir e combater a obesidade, *v. g.*, o Projecto “Comer Devagar e Bem & Mexe-te Também” ou o Movimento “Hiper Saudável” – <<http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/PresentationLayer/conteudo.aspx?menuid=459&exmenuid=113&SelMenuId=459>> (último acesso em Maio de 2016).

³⁸ Organização Mundial da Saúde, *The World Health Report 2003: shaping the future*, p. 89. Disponível em <http://www.who.int/whr/2003/en/whr03_en.pdf> (último acesso em Maio de 2016).

³⁹ Cfr. OMS, *World Health Organization, Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health* (Geneva: WHO, 2004). Versão espanhola disponível online em <http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf?ua=1> (último acesso em Maio de 2016).

⁴⁰ Disponível em <http://www.who.int/mediacentre/multimedia/who_food_safety_sugar_consumption_05mar2014.pdf> (último acesso Maio de 2016).



cios adicionais para a saúde.

A *Carta Europeia da Luta contra a Obesidade* veio, igualmente, dar o seu contributo para esta discussão ao fixar um plano de acção detalhado para melhorar a disponibilidade de alimentos saudáveis, para promover a actividade física e para regular o *marketing* dirigido às crianças⁴¹. Também o *Livro Branco Sobre uma Estratégia para a Europa em matéria de problemas de saúde ligados à nutrição, ao excesso de peso e à obesidade* apresenta soluções importantes para este problema⁴².

A OCDE tem tido igualmente um papel expressivo nesta discussão, demonstrando, através dos seus relatórios sobre a obesidade, que esta doença se tornou uma epidemia da sociedade contemporânea, sendo expectável o seu crescimento nos próximos anos⁴³.

Em suma, a obesidade é hoje apresentada como um problema sério de saúde pública, representando uma fatia considerável das despesas dos sistemas nacionais de saúde, e a *fat tax* aparece, neste contexto, como um instrumento à disposição dos responsáveis políticos, não só para o combate aos consumos excessivos de gorduras e açúcares (função desincentivadora e preventiva), mas também como instrumento financeiro, ainda que, nesta vertente, de modo especialmente residual.

É neste sentido que a ideia de uma *fat tax* tem ganho adeptos a nível europeu⁴⁴, contando já com uma longa tradição em vários Estados dos Estados Unidos da América⁴⁵. Por exemplo, na Califórnia existe um tri-

⁴¹Disponível em

<[http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/ResourcesUser/Institucional/O%20que%20deve%20saber%20sobre%20a%20obesidade/Carta%20Europeia%20de%20luta%20contra%20a%20obesidade%20final_2.GHA\[1\].pdf](http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/ResourcesUser/Institucional/O%20que%20deve%20saber%20sobre%20a%20obesidade/Carta%20Europeia%20de%20luta%20contra%20a%20obesidade%20final_2.GHA[1].pdf)> (último acesso em Maio de 2016).

⁴² V. COM(2007) 279 final, Bruxelas, 30.5.2007. Disponível em

<http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_wp_pt.pdf> (último acesso em Maio de 2016).

⁴³ V. OCDE, *Obesity and the economics of prevention*, 2010.

⁴⁴ Sobre o aumento do uso destes tributos em vários países da Europa como a Finlândia, Dinamarca, Hungria e França, como forma de melhorar a alimentação das pessoas através da mudança de comportamento relativamente ao consumo v. F. SASSI, A. BELLONI, C. CAPOBIANCO e A. ALEMANNI, «Taxation and economic incentives on Health-related commodities: Alcohol, tobacco and food», Alberto Alemanni and Amandine Garde, *Regulating Lifestyle Europe, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets*, Cambridge University Press, 2014.

⁴⁵ Sobre o efeito da introdução de um *sugar-sweetened beverages (SSBS) tax* na redução do peso e na diminuição dos níveis de obesidade nos adultos de Nova York v. R. R. RUFF e C.

buto sobre *snack food* desde 1991 e, em 1992, foi também introduzido um sobre os refrigerantes⁴⁶. Mas vejamos de forma mais desenvolvida a realidade Europeia.

No dia 1 de Outubro de 2011, entrou em vigor na Dinamarca um *tributo sobre alimentos ricos em gorduras saturadas*⁴⁷⁻⁴⁸. O tributo dinamarquês constituía um verdadeiro *imposto especial sobre o consumo (excise duty)*, pois incidia sobre carne, leite, gordura animal, óleos, margarina, manteigas (qualquer que fosse o produto base) e produtos alimentares que contivessem estas substâncias; a alíquota correspondia a 16 DKK (cerca de 2,15€) por cada Kg de gordura saturada (ficando isentos desta tributação os leites e iogurtes com um limite se 2,3% de gordura saturada) e a incidência subjectiva recaía sobre os produtores com um volume de negócios anual superior a 50.000 DKK (cerca de 6.700€) e os importadores destes produtos que os pretendessem incluir no circuito comercial, sendo expectável que o referido valor fosse repercutido economicamente (por via dos preços), nos consumidores finais, através da venda a retalho, restaurantes e cadeias de *fast food*⁴⁹. A este valor acrescia ainda

ZHEN, «Estimating the effects of a calorie-based sugar-sweetened beverage tax on weight and obesity in New York City adults using dynamic loss models», *Annals of Epidemiology* 25, 2015, pp. 350-357.

⁴⁶ Para uma visão global da aplicação deste tributo nos Estados Unidos da América *v.* Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», *ob. cit.*

⁴⁷ Importa sublinhar que a Dinamarca tinha já longa tradição neste tipo de tributos. Desde 1946 que existe naquele país um *imposto especial sobre o consumo de gelados* – neste caso a taxa é de 6,61 DKK (cerca de 0,88€) por cada litro de gelado com mais de 0,5g de açúcar por 100ml e de 5,29 DKK (cerca de 0,71€) por cada litro de gelado com menos de 0,5g de açúcar por 100ml –, de 1930 a 2014 aplicava-se naquele país um *imposto especial sobre o consumo de bebidas e sumos açucarados* – com uma taxa é de 0,82 DKK (cerca de 0,11€) por cada litro com mais de 0,5g de açúcar por 100ml e de 0,295 DKK (cerca de 0,03€) por cada litro com menos de 0,5g de açúcar por 100ml – e desde 1963 que está também em vigor um *imposto especial sobre o consumo de chocolates e doces* – cujas alíquotas são de 24,61 DKK (cerca de 3,30€) por Kg de chocolate, pastilhas elásticas, bolos com cacau ou chocolate e produtos utilizados no chocolate como amêndoas, ou nozes; e de 20,93 DKK (cerca de 2,81€) por kg para produtos contendo menos de 5gr de açúcar/Kg.

⁴⁸ *Cfr.* Alberto ALEMANNI e Ignacio CARRENO, «“Fat taxes” in Europe – A Legal and Policy Analysis under EU and WTO Law», *European Food and Feed Law Review*, vol. 8, 2013, pp.102-103.

⁴⁹ *Cfr.*, Malene BØDKER; Charlotta PISINGER; Ulla TOFT; Torben JØRGENSEN, «The Danish fat tax—Effects on consumption patterns and risk of ischaemic heart disease», *Preventive Medicine*, N.º 77, 2015, p. 200.



o IVA à taxa de 25%. A introdução deste imposto não foi, contudo, bem-sucedida e o mesmo acabaria por ser abolido em Janeiro de 2013.

Em Setembro de 2011, a Hungria criou também um *tributo sobre vários produtos considerados nocivos para a saúde*, como bebidas energéticas (com mais de 1mg/100ml de methylxanthines ou mais de 100mg/100ml de taurine, cuja taxa é de 250 HUF, cerca de 0,78€), produtos açucarados pré-embalados (compotas e marmelada – cuja taxa é de 500 HUF, cerca de 1,57€ – e bolos com mais de 25gr de açúcar/100gr de chocolate ou mais de 40gr de açúcar/100gr de cacau – cuja taxa varia entre de 70 HUF, cerca de 0,22€ e 130 HUF, cerca de 0,41€), bebidas açucaradas (mais de 8gr/100ml de açúcar, excepto bebidas com mais de 25% de fruta ou vegetais ou com, pelo menos, 50% de leite, cuja taxa é de 7 HUF, cerca de 0,02€) e aperitivos salgados (mais de uma 1gr/100gr de sal, cuja taxa é de 250 HUF, cerca de 0,78€): os denominados “*chips taxes*”⁵⁰. Neste caso o tipo de tributo escolhido foi uma *contribuição especial*, calculada a partir do peso dos produtos tributados, e aplicada apenas a vendas de quantidades superiores a 50Kg ou 50 litros. O tributo é liquidado sobre a primeira venda efectuada a um distribuidor doméstico ou sobre o produtor de produtos com marca.

Ainda em 2011, a Finlândia reintroduziu no seu sistema fiscal os *impostos especiais sobre o consumo de doces* (que tinham estado em vigor entre 1926 e 2000)⁵¹, que se somaram ao *imposto especial sobre bebidas açucaradas* (em vigor desde 1940) e ao *imposto especial sobre gelados*. Os impostos incidem sobre doces, chocolates, gelados, bebidas açucaradas (excepto quando sejam utilizados na confecção de outros produtos ou adquiridos por viajantes para consumo próprio) e têm alíquotas de 95€/kg, no caso dos doces, 0,22€/litro, no caso das bebidas açucaradas e 0,11€/litro, no caso das bebidas e águas com adição de açúcar. O imposto é pago pelos produtores ou importadores no momento da introdução dos produtos no mercado, ficando isentos os produtores com um volume anual de produção inferior a 10.000kg ou a 50.000litros.

⁵⁰ Sobre os *chips taxes* v. Ecorys, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, 17 de Julho de 2014, pp. 211-224.

⁵¹ No que se prende com esta tributação na Finlândia, v. Ecorys, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, pp. 187-202.

No Reino Unido, o Primeiro Ministro anunciou, a 4 de Outubro de 2011, que considerava a possibilidade de introduzir um tributo ao estilo dinamarquês⁵². Tal anúncio foi agora reiterado pelo Ministro britânico das Finanças, George Osborne, que confirmou que as bebidas açucaradas vão passar a pagar um tributo a partir de Abril de 2018⁵³, incidindo sobre todos os refrigerantes com mais de cinco gramas de açúcar por cada 100 ml. O objetivo é combater a obesidade infantil, pelo que a verba obtida financiará atividades desportivas promovidas pelas escolas. A tributação deixará de fora as bebidas lácteas e os sumos de fruta. Segundo as estimativas do governo, a aplicação do tributo permitirá recolher até 661 milhões de euros/ano.

Também em França, desde 2012, os consumidores pagam mais por bebidas com adição de açúcar e com adoçantes artificiais⁵⁴. O *imposto especial sobre as bebidas açucaradas e as bebidas energéticas* tem uma alíquota de 7,45€/hectolitro e 1€/litro, respectivamente, e é pago pelos produtores e importadores destes produtos.

No que diz respeito a Itália, apesar de ter sido proposta em 2012 a tributação agravada para as bebidas com adição de açúcar e com adoçantes artificiais, para o período de 2013-2015⁵⁵, a mesma nunca chegou a ser introduzida, tendo sido encarada pelos *stakeholders* como um instrumento para limitar a competitividade das empresas multinacionais estrangeiras.

Os resultados da aplicação destes tributos não se têm revelado uniformes em todos os países.

⁵² Notícia avançada pelo *The Guardian*, 4 de Outubro de 2011, disponível em <<http://www.guardian.co.uk/politics/2011/oct/04/uk-obesity-tax-david-ameron>> (último acesso em Maio de 2016).

⁵³ O objectivo é que até 2018 as empresas produtoras das bebidas em causa modifiquem a composição dos seus produtos de modo a reduzirem o teor de açúcar e, com isso, fiquem fora do âmbito de incidência do tributo.

⁵⁴ Sobre esta tributação na França, v. Ecorys, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, pp. 203-210.

⁵⁵ O tributo foi originalmente incluído no projecto do Decreto-Lei sobre “medidas urgentes para promover o desenvolvimento do país, para um nível mais elevado de protecção da saúde” (Agosto de 2012), mais concretamente no respectivo artigo 11, na secção relativa à “promoção de estilos de vida saudáveis e redução dos riscos de saúde relacionados com a nutrição e emergências veterinárias”. Contudo, desapareceu da última versão do Decreto-Lei, publicado a 13 de Setembro de 2012. Sobre esta proposta, v. Ecorys, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, pp. 225-229.



No caso concreto da Dinamarca, a tributação das gorduras saturadas acabaria por ser abolida. Concluiu-se que esta tributação encorajava a existência de certas actividades no mercado negro e a realização de compras transfronteiriças, como forma de chegar a produtos mais baratos. Por outro lado, os efeitos económicos foram negativos, com mais de 10% da receita tributária absorvida por custos administrativos⁵⁶, ao mesmo tempo que destruiu vários postos de trabalho⁵⁷.

Os autores que têm vindo a analisar o “fracasso” do imposto Dinamarquês⁵⁸ sustentam que a introdução de um tributo sobre a gordura saturada pode ser eficaz na redução do respectivo consumo, ainda que marginalmente. No entanto, defendem que a implementação destes tributos deve ser mais ambiciosa, introduzindo esquemas fiscais mais abrangentes que incluam tributos e subsídios para a orientação dos consumidores para padrões de consumo mais favoráveis⁵⁹.

Já relativamente à Hungria, apesar da limitação dos dados, os resultados têm indicado uma melhoria moderada na dieta da população e uma modificação do método de produção por parte de 40% dos fabricantes afectados com estas alterações na dieta da população. Na verdade, após a introdução deste tributo houve uma diminuição de 3,4% das quantidades consumidas de alimentos transformados e um aumento de 1,1% do consumo de produtos não transformados, o que pode associar-se à tributação sobre determinados produtos, mas também às várias medidas que foram sendo aplicadas neste país. Referimo-nos, nomeadamente, à proibição da produção de alimentos com mais de 2% do seu total de gordura, à obrigação de cumprimento de alguns requisitos de saúde nas cantinas públicas e à implementação de políticas de provisão de alimentos saudáveis nas escolas. Por fim, também neste país se sublinhou que estas políticas para serem eficazes devem abranger diferentes categorias de alimentos, defendendo-se que tributar certos produtos não saudáveis, sem

⁵⁶ Sobre a funcionalidade das *fat taxes*, v. Romana KHAN, Kanishka MISRA, e Vishal SINGH, *Will a Fat Tax Work?* in <<http://dx.doi.org/10.1287/mksc.2015.0917>> (último acesso em 19 de Dezembro de 2014) e especialmente sobre o caso Dinamarquês, p.17.

⁵⁷ Quanto a estes efeitos negativos, v. Ecorys, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, 177-186.

⁵⁸ V. Relatório do *Institute of Economic Affairs*, «The Proof of the Pudding: Denmark’s fat tax fiasco».

⁵⁹ Malene BØDKER; Charlotta PISINGER; Ulla TOFT; Torben JØRGENSEN, «The Danish fat tax—Effects on consumption patterns and risk of ischaemic heart disease», *ob. cit.*, p. 203.

tributar outros, poderá neutralizar o objectivo deste tributo⁶⁰.

Em França, de acordo com os últimos estudos realizados, conclui-se também que uma política de preços bem projectada pode ter efeitos positivos consideráveis sobre o peso corporal das pessoas. No entanto, defende-se, a par disso, que se deve ter alguma cautela com os opositores do sector agro-industrial e com alguns segmentos da população, com o intuito de evitar que esta aplicação tenha repercussões económicas desastrosas e que seja tida em conta, por certa camada da população, como uma imposição autoritária do Estado⁶¹.

Por fim deve ainda referir-se que, como já fomos dando conta, nos países onde este tipo de tributação tem sido introduzido tem havido existido, simultaneamente, uma preocupação com a criação de determinados incentivos fiscais à alimentação saudável. Considera-se que só a combinação destes mecanismos ajudará a aliviar a potencial regressividade daqueles tributos, permitindo que os consumidores optem por produtos mais saudáveis, sem incorrer, teoricamente, em custos adicionais. Desta forma, defende-se que, havendo certos desincentivos – os denominados “*twinkie taxes*”, “*soda tax*”, “*fat tax*”, “*chips tax*” ou “*junk food taxes*” -, devem também introduzir-se alguns benefícios fiscais ou reduzir-se os preços dos alimentos mais saudáveis, como frutas e legumes – os denominados “*thin subsidies*”⁶² ou “*salad subsidies*” ou “*healthy food tax credit*”⁶³. Na Dinamarca, por exemplo, esteve em discussão isentar-se os produtos mais saudáveis do IVA, e, na Nova Zelândia, ponderou-se também fazer um desconto nos alimentos mais saudáveis⁶⁴.

⁶⁰ Cfr. Anikó BIRÓ, «Did the junk food tax make the Hungarians eat healthier?», *Food Policy* 54, 2015, pp. 107–115 e Ecorys, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, pp. 215-222.

⁶¹ Neste sentido, v. Fabrice ETILÉ, «Food Price Policies and the Distribution of Body Mass Index: Theory and Empirical Evidence from France», *Department of Economics, University of York*, n.º 08/10, 3 de Fevereiro de 2009 e Ecorys, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, pp. 207-210.

⁶² V. Gideon YANIV, Odelia ROSIN e Yossef TOBOL, «Junk-food, home cooking, physical activity and obesity: The effect of the fat tax and the thin subsidy», *ob. cit.*

⁶³ CHRIS L. WINSTANLEY propõe a substituição da *fat tax* pela *healthy food tax credit*, que seria um incentivo fiscal na forma de um crédito tributário reembolsável pelo dinheiro gasto nos alimentos qualificados como saudáveis («A Healthy Food Tax Credit: Moving Away from the Fat Tax and Its Fault-Based Paradigm»).

⁶⁴ V. Karen MCCOLL, «“Fat taxes” and the financial crisis», *The Lancet*, vol. 373, n.º 9666, 7 de Março de 2009.

3. O exemplo da tributação do tabaco: ensinamentos para a *fat tax*?

À semelhança do que foi referido para a *fat tax*, também na tributação do tabaco a Organização Mundial da Saúde tem vindo a alertar os Estados (e aqui com especial intensidade) para o grave problema de saúde pública que o consumo desta substância provoca a nível mundial. Segundo um relatório de 2008⁶⁵, o tabaco é responsável por 5,4 milhões de mortes por ano no mundo, registando-se uma tendência catastrófica para o aumento deste número, sobretudo nos países em desenvolvimento.

Em Julho de 2015, a OMS divulgou o seu *Relatório sobre a Epidemia Global de Tabagismo 2015*⁶⁶. Este relatório é centrado na questão do aumento de impostos sobre os produtos de tabaco, encarado como uma medida eficaz e de baixo custo para reduzir a procura deste produto⁶⁷.

Os defensores desta tributação afirmam que os aumentos significativos destes impostos são uma estratégia de controlo altamente eficaz e levam a melhorias significativas na saúde pública, principalmente quando as receitas geradas são utilizadas para apoiar o controlo do tabaco, a promoção da saúde e/ou outras actividades relacionadas⁶⁸.

Contudo, muitos defendem que os impostos sobre o tabaco são altamente regressivos, e que os custos externos suportados pelos não-fumadores são completamente cobertos pelo imposto médio cobrado por maço, pelo que o aumento destes impostos, para estes autores, é imbuído de um paternalismo do qual os governos se devem abster; ou seja, não pode vigorar a ideia que o governo deve salvar os fumadores de si mesmos⁶⁹.

⁶⁵ V. Organização Mundial da Saúde, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008 – The MPOWER package*.

⁶⁶ V. Organização Mundial da Saúde, *WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2015 – Raising taxes on tobacco*.

⁶⁷ Em Portugal, o Orçamento de Estado de 2016 regista um aumento do imposto sobre o tabaco, em relação a 2015, de 1,4%. Um maço de cigarros que custava 4,52 euros em 2015 passa a custar 4,59 euros em 2016.

⁶⁸ Neste sentido, v. Frank. J. CHALOUPIKA, Richard PECK, John A. TAURAS, Xin XU, Ayda YUREKLI, «Cigarette Excise Taxation: The Impact of Tax Structure on Prices, Revenues, and Cigarette Smoking», *National Bureau of Economic Research*, Massachusetts, USA, 2010.

⁶⁹ A título de exemplo, v. Jr. Gary LUCAS, «Saving Smokers From themselves: The Paternalistic Use of Cigarette Taxes», *ob. cit.* pp. 693-751.

Em Portugal a tributação do tabaco surge originariamente com o propósito fundamental e quase exclusivo de angariação de receita, através da introdução dos monopólios fiscais do tabaco, que nos proporcionavam receitas muito para além das que derivariam de uma mera tributação alfandegária ou da aplicação de impostos indirectos⁷⁰, quer isto dizer, portanto, que o imposto não surgiu, entre nós, com uma finalidade paternalista ou sequer com o intuito extrafiscal de desincentivar o consumo do produto.

No quadro de tributação nacional actual, o Imposto sobre o Tabaco enquadra-se no grupo de impostos especiais sobre o consumo (IEC), de estrutura monofásica e baseada em dois elementos: um específico e outro *ad valorem*. A unidade tributável do elemento específico é constituída pelo milheiro de cigarros e o elemento *ad valorem* resulta da aplicação de uma percentagem única aos preços de venda ao público. Estes preços dos maços de cigarros são homologados pelas autoridades fiscais, em função das marcas, categorias, comprimentos, etc., sendo que as categorias superiores possuem preços de venda ao público superiores, implicando um nível de imposto graduado em conformidade.

Como já referimos, originariamente, o propósito que esteve por detrás da tributação do tabaco era estritamente fiscal⁷¹. Aliás, o predomínio da imposição *ad valorem* demonstra bem isso, uma vez que esta forma de tributação vem agravar as diferenças iniciais existentes nos custos de produção, garantindo-se a permanência no mercado de marcas que praticam preços muito baixos, comprometendo, desta forma, os objectivos de preservação da saúde pública⁷².

Progressivamente, começaram a surgir objectivos extrafiscais, nomeadamente de correcção de falhas de informação e de internalização dos custos externos⁷³.

⁷⁰ Sobre os primórdios da tributação do tabaco em Portugal, v. Sérgio VASQUES, *Os Impostos do Pecado*, *ob. cit.*, pp. 123-134 e «Impostos de vício, vícios do imposto. Histórica clínica da tributação do tabaco», *Fisco*, n.º 80/81, Janeiro/Fevereiro 97, ano IX, pp. 13-31.

⁷¹ É expressiva a descrição feita por Sérgio Vasques dos primórdios da tributação do tabaco em Portugal: «[a] mácula originária de que o tabaco vinha ferido, perdoou-a o Estado rapidamente, à medida que o fumo fazia nascer novos contribuintes em recantos insuspeitos da Nação» — Sérgio VASQUES, *Os impostos do Pecado*, *ob. cit.*, p. 133.

⁷² Neste sentido, Maria Isabel Namorado CLÍMACO, «Novas perspectivas da política Fiscal Anti-Tabágica e Anti-Alcoólica», *ob. cit.* p. 132.

⁷³ Sobre estes objectivos extrafiscais da tributação do tabaco, v. Maria Isabel Namorado



Em 2015, o objectivo do Governo português era registar uma subida expressiva dos impostos (8%) sobre o tabaco e o álcool e, com isso, diminuir as dívidas que se foram acumulando no Serviço Nacional de Saúde. No entanto, o que se verificou é que as receitas do imposto sobre o tabaco estavam (e estão) a seguir o caminho oposto⁷⁴.

De facto, a quebra de receita fiscal parece apontar para uma diminuição do consumo, pelo que o ganho financeiro final (com as poupanças daí inerentes para o Serviço Nacional de Saúde) poderá compensar a perda de receita fiscal, e, a longo prazo, até superá-la.

Tanto o consumo de tabaco, como o consumo de açúcares e gorduras são consumos potencialmente perigoso, que envolvem riscos elevados para a saúde, principalmente se tivermos em conta o seu aumento crescente e, sobretudo, pelos mais jovens.

Se por um lado no tabaco é declaradamente reconhecido o seu poder viciante, a verdade é que os comportamentos habituais podem ser adquiridos igualmente face a actividades não nocivas, como certos hábitos alimentares⁷⁵. É precisamente para evitar essa adição que deve intervir a *fat tax*. Como bem refere MARIA CLÍMACO, «[a] teoria económica explica o comportamento dos agentes económicos, assumindo que os indivíduos agem, de uma forma geral, de acordo com o seu interesse (...). Ora na realidade existem situações em que os indivíduos desenvolvem determinados hábitos de consumo (...) que envolvem riscos de saúde (...) pouco compatíveis com a ideia de racionalidade, visto que em determinadas circunstâncias as escolhas de consumo podem não corresponder ao que os indivíduos desejam»⁷⁶.

CLÍMACO, «Novas perspectivas da política Fiscal Anti-Tabágica e Anti-Alcoólica», *ob. cit.* pp. 117-126. A propósito das falhas de informação no caso das *fat taxes* v. Helmuth CREMER; Catarina GOULÃO e Kerstin ROEDER defendem que o consumo excessivo de gorduras não é devido a um problema de autocontrolo, mas sim de deficiências de informação ou uma incapacidade cognitiva de processar informações. V. «Earmarking and the Political Support of Fat Taxes», *CESIFO Working Paper no. 5516*, Setembro 2015.

⁷⁴ De acordo com uma notícia do jornal *Público*, as receitas do imposto sobre o tabaco caíram 13% nos sete primeiros meses de 2015, o que levou o Estado receber menos 82,2 milhões de euros do que no mesmo período do ano passado, quando a previsão para o conjunto do ano era de um crescimento de 7,5% da receita deste imposto. Disponível em <<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/ministerio-da-saude-sem-alternativa-para-cobrir-desvionas-receitas-do-tabaco-1707871>> (última visualização em Maio de 2016).

⁷⁵ Neste sentido, Maria Isabel Namorado CLÍMACO, «Novas perspectivas da política Fiscal Anti-Tabágica e Anti-Alcoólica», *ob. cit.*, p. 101.

⁷⁶ *Idem.* p. 102.

Ultrapassada a ideia de que relativamente a estes consumos com carácter viciante estamos perante uma procura inelástica, compreendendo-se hoje que as variações dos preços influenciam a procura destes produtos, principalmente a longo prazo, e que são os jovens quem respondem mais a variações de preços, tal terá consequências negativas sobre a receita fiscal, como já se teve oportunidade de observar no ano transacto em Portugal no que se prende com a tributação do tabaco⁷⁷.

Significa isto que cada vez mais estas tributações terão objectivos extrafiscais, que visam corrigir as imperfeições de mercado, que ocorrem essencialmente porque o consumidor não dispõe da informação completa na sua tomada de decisão e porque os consumidores quer de tabaco quer de gorduras e açúcares impõem custos sobre terceiros que não são compensados⁷⁸.

Um dos problemas que é transversal a estes dois tipos de tributações (entenda-se tributação do tabaco e tributação dos açúcares e gorduras) prende-se com a determinação do montante das taxas aplicadas.

Parece não haver muitas dúvidas de que taxas excessivamente baixas em consumos que tendem a ser inelásticos não são muito eficazes. Contudo, taxas excessivamente elevadas apontam para um carácter regressivo da tributação. Se este é já um problema evidente na tributação do tabaco, ganha especial intensidade na *fat tax*.

Não se nega que o recurso a uma “*low-consumption tax rate*” relativamente aos alimentos menos nutritivos e ricos em gordura saturada terá associado um nível de consumo mais baixo. No entanto, não nos podemos esquecer que o carácter selectivo deste tipo de tributação faz com que a carga fiscal seja distribuída de acordo com os diferentes padrões de consumo e não tendo em conta a capacidade fiscal de cada um⁷⁹. Ora,

⁷⁷ Uma conclusão que, a seu modo, é também retirável da “*contribuição sobre os sacos de plástico leves*” (artigo 30.º da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro, também denominada Lei da Fiscalidade Verde), cuja finalidade anunciada era também extrafiscal, ou seja, evitar/reduzir o consumo destes produtos, mas que para o Orçamento de Estado representava uma receita importante que acabou por não ser alcançada. Ou seja, o tributo cumpriu a sua finalidade extrafiscal, mas não a previsão financeira do Estado, o que significa que o mesmo só será um sucesso se os efeitos económicos da redução desse consumo superarem a redução previsível da receita.

⁷⁸ Maria Isabel Namorado CLÍMACO, «Novas perspectivas da política Fiscal Anti-Tabágica e Anti-Alcoólica», *ob. cit.* pp. 117ss.

⁷⁹ *Idem*, p. 133. Sobre o carácter regressivo da tributação do tabaco, v. N. GOSPODINOV, I. IRVINE, «Tobacco taxes and regressivity», *Journal of health economics*, 28(2), 2009, pp. 375-384.



se fumar não é uma necessidade vital, comer é, pelo que o aumento excessivo do preço daqueles alimentos, que sempre foram os mais baratos, e por isso consumidos pelas camadas mais pobres da população, poderá levar a situações de fome se não forem acompanhados por uma descida dos preços (ou uma especial subsídio para estas pessoas) dos alimentos mais saudáveis.

Defendendo uma interdependência entre as escolhas de comer e fumar, e entendendo que as políticas antitabagistas podem ter impactos na obesidade e as *fat taxes* podem influenciar os comportamentos dos fumadores, alguns autores têm proposto um modelo racional dinâmico, onde comer e fumar são escolhas simultâneas que afectam conjuntamente o peso corporal e o vício de fumar⁸⁰.

Segundo Davide DRAGONE e outros, as *fat taxes* podem ser mais eficazes que os impostos sobre o tabaco na luta simultânea contra a obesidade e o tabagismo. Esta conclusão, segundo os autores, prende-se com o facto de a diminuição do peso corporal conduzir também a que se fume menos, como um componente valioso da dieta, enquanto uma diminuição do consumo de tabaco retarda o metabolismo e reduz a eficiência de um plano para queimar calorias⁸¹.

É importante ter em conta que tanto a tributação do tabaco como a *fat tax* têm um carácter regressivo, sendo que, como alerta Davide DRAGONE e outros, se esta última afecta toda a população, incluindo indivíduos de peso normal, fumadores e não fumadores, aquela só afecta os consumidores de tabaco, desencorajando a iniciação ao tabagismo, mas não afecta as decisões dos não fumadores no seu comportamento alimentar. Significa isto que, até para estes autores, a tributação do tabaco não pode ser dispensada ou reduzida *a priori*, sendo que a possibilidade de abordar a obesidade e o tabagismo com uma única tributação (*fat tax*) deve ser pensada tendo em conta os seus efeitos regressivos⁸².

⁸⁰ Defendendo tal modelo, v. Davide DRAGONE, Francesco MANARESI, Luca SAVORELLI, «Obesity and smoking: can we catch two birds with one tax?», *Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Department of Economics, Quaderni, Working Paper DSE n.º 873*.

⁸¹ *Idem.* pp. 14ss. Estes autores defendem que os responsáveis políticos podem optar por introduzir a *fat tax* apenas em locais específicos em que a dimensão de convívio é mais relevante para os fumadores sociais (por exemplo, bares, restaurantes, *pubs*).

⁸² Davide DRAGONE, Francesco MANARESI, Luca SAVORELLI, «Obesity and smoking: can we catch two birds with one tax?», *ob. cit.* p.19.

4. Vantagens e desvantagens da criação de uma *fat tax*

A tributação dos alimentos menos nutritivos e ricos em gordura saturada está longe de obter uma posição unânime entre especialistas, políticos e na opinião pública. Importa assim compreender quais os argumentos avançados pelos defensores e pelos opositores na sustentação das respectivas posições.

4.1. *Vantagens económicas*

Um dos argumentos recorrentes na defesa desta tributação é a possibilidade de arrecadação de receita para o orçamento de Estado, ainda que essa receita venha a ser consignada a incentivos fiscais, com o objectivo de promover a qualidade de vida e hábitos alimentares saudáveis na população. De facto, é importante nunca perder de vista que a criação da *fat tax* não deve ser utilizada para simplesmente aumentar o erário público, mas sim para auxiliar a resolução de problemas sociais que têm impacto negativo nas contas públicas⁸³ - ou seja, a vantagem estará na criação de uma contribuição especial e não de um puro imposto sobre o consumo.

Para outros, independentemente de o tributo ser pensado sob uma estrutura comutativa ou unilateral, ele terá sempre um *input* significativo na redução do consumo de determinados produtos nocivos e nessa medida é, em si, um instrumento fiscal importante na economia. É esta também a opinião daqueles que consideram que certos tributos sobre a comida, incentivos fiscais e outras soluções relativas à saúde pública poderão ter um papel importante como resposta à crise económica⁸⁴.

Acresce que os mesmos autores defendem que estas medidas fiscais de promoção da saúde são mais propensas a ser incluídas nos planos de recuperação económica quando associadas a objectivos de justiça social e económica e como complemento de outras medidas reconduzíveis ao

⁸³ Neste sentido, Rita Calçada PIRES, «Fat Tax – O Ataque Fiscal aos Alimentos Não Saudáveis», *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier - Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Vol. II, Eduardo Paz Ferreira, Heleno Taveira Torres e Clotilde Celorico Palma (organizadores), Almedina, p. 666.

⁸⁴ Sobre o tema *v.* Karen McCOLL, «“Fat taxes” and the financial crisis», *ob. cit.*, pp. 797–798.



quadro da denominada “fiscalidade verde”. Referem-se, nomeadamente: *i)* a benefícios fiscais que incentivem as pessoas a andar a pé ou de bicicleta⁸⁵, desencorajando o uso do carro e diminuindo, por isso, a emissão de gases poluentes; *ii)* a programas que incentivem a actividade física; e *iii)* à disponibilização de serviços de nutrição primários que monitorizem as doenças relacionadas com uma alimentação desequilibrada e acompanhem o percurso dos doentes obesos ou com excesso de peso como forma de prevenir ou tratar essas doenças⁸⁶.

Outra vantagem económica consiste no facto de estes tributos poderem favorecer as economias locais, uma vez que grande parte dos produtos afectados resultam de importação ou são produtos de grande escala produtiva. Esta é mais uma vantagem que prova que um tributo deste tipo terá maiores benefícios se integrado numa abordagem intersectorial entre diferentes entidades, nomeadamente, as da saúde, agricultura e da produção agro-industrial.

⁸⁵ Relativamente ao incentivo do uso de bicicleta, comum em alguns países da Europa, nomeadamente na Holanda, consideramos que para além da ajuda que os benefícios fiscais poderão oferecer para cumprir esse objectivo, é necessário igualmente promover o gosto por opções ecológicas no estilo de vida, criando condições para que esse hábito se sedimente nas pessoas. Com efeito, não basta instituir benefícios fiscais ao uso das bicicletas, como aqueles que o legislador nacional consagrou nos artigos 59.º-B e 59.º-C, da já mencionada Lei da Fiscalidade Verde (Lei nº 82-D/2014), é fundamental complementar estes instrumentos com outras medidas administrativas – sobre o tema *v.* Mariana OLIVEIRA DE CARVALHO, «Incentivos fiscais ao uso de bicicletas», *WikiGlaw* <https://wikiglaw.fd.uc.pt/mediawiki/index.php/Incentivos_fiscais_ao_uso_de_bicicletas> (último acesso em Maio de 2016). No mesmo sentido, veja-se o lançamento do primeiro guia turístico das rotas/ecovias cicláveis em Portugal, que surgiu também com o intuito de promover o uso de bicicleta como forma de turismo e lazer disponível em <http://ecoviasportugal.wix.com/ecoviasportugal#!conceito/c1hc> (último acesso em Maio de 2016).

⁸⁶ Para uma leitura sobre a utilização das receitas desta tributação no financiamento de campanhas de saúde pública e a sua importância no reforço dos orçamentos de saúde, enfraquecidos pela crise financeira, *v.* Jeremy LAURANDE, «Time for a fat tax?», *The Lancet*, vol. 373, 9 de Maio de 2009, p.1597 e Lawrence GOSTIN, «Law as a Tool to Facilitate Healthier Lifestyles and Prevent Obesity», *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper nº 956077*, 2007, *The Journal of the American Medical Association*, 3 de Janeiro de 2007, vol. 297, nº 1, p. 89. E ainda, sobre a aplicação de um “*thin subsidy*”, que consistiria na utilização das receitas de um “tributo sobre a *junk food*” em incentivos para a compra de alimentos saudáveis e equipamentos para exercício físico, *v.* Gideon YANIV, Odelia ROSIN e Yossef TOBOL, «Junk-food, home cooking, physical activity and obesity: The effect of the fat tax and the thin subsidy», pp. 823-830.

Por outro lado, este tributo representaria também um investimento a longo prazo, com uma expectável redução geral do consumo dos produtos tributados.

Na verdade, se aumentar os preços pode ter pouco efeito no peso corporal das pessoas no curto prazo, o que é aliás um argumento utilizado pelos críticos desta solução⁸⁷, a longo prazo a taxa de crescimento do peso corporal poderá vir a reduzir significativamente. Desta forma, estes tributos não serão a solução mais eficaz para o momento imediato, mas serão um investimento para o futuro, principalmente se associados a outros incentivos económicos⁸⁸.

É sabido, também, que a obesidade e as restantes doenças associadas a uma alimentação pobre e pouco variada afectam as pessoas individualmente, mas também a sociedade em geral, em razão dos elevados custos socioeconómicos delas decorrentes. Por este motivo, a implementação de um tributo sobre os alimentos, a significar uma redução do seu consumo, aliviaria o sobrecarregado sistema de saúde das doenças e mortes provocadas pela obesidade. É, aliás, precisamente por causa dos gastos com a saúde a que a obesidade obriga, que alguns autores defendem que os Estados têm interesse legítimo em utilizar determinados mecanismos como forma de controlar os custos médicos e sociais motivados por comportamentos não saudáveis dos indivíduos e que acabam por ser suportados pela sociedade em geral⁸⁹.

⁸⁷ Sobre o efeito dos preços relativos dos alimentos na obesidade e sobre as dúvidas relativamente à eficácia dos “*twinkie taxes*” ou dos “*salad subsidies*” na redução do peso corporal a curto prazo ver o estudo feito por Jonah B. GELBACH, Jonathan KLICK e Thomas STRATMANN, *Cheap Donuts and Expensive Broccoli: The Effect of Relative Prices on Obesity*, 15 de Dezembro de 2009, disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=976484> (último acesso em Maio de 2016).

⁸⁸ Neste sentido, Dana GOLDMAN, Darius LAKDAWALLA e Yuhui ZHENG, «Food Prices and the Dynamics of Body Weight», *Economic Aspects of Obesity*, Michael Grossman e Naci H. Mocan (ed), 2011, pp. 65-90.

⁸⁹ Cf. Lawrence O. GOSTIN, «Law as a Tool to Facilitate Healthier Lifestyles and Prevent Obesity». Sobre a justificação da intervenção pública nesta matéria por razões de economia comportamental e como resposta às externalidades fiscais que a obesidade gera v. Jonah B. GELBACH, Jonathan KLICK e Thomas STRATMANN, *Cheap Donuts and Expensive Broccoli: The Effect of Relative Prices on Obesity*.



4.2. *Vantagens individuais*

Há ainda que reconhecer determinadas vantagens que se repercutem directamente nos indivíduos.

Primeiro, estas *fat taxes* aumentarão, teoricamente, o nível de saúde da população, já que, com o aumento dos preços, as pessoas tenderão a consumir menos quantidades desses alimentos (*v. g.*, refrigerantes).

Segundo, têm também a mais-valia de aliviar os problemas relativos à selecção adversa que possa surgir no mercado relativamente aos consumidores. Na verdade, este tributo poderia ajudar a colmatar as assimetrias de informação que existem entre a população, quer compensando o impacto que a publicidade tem na promoção de alimentos não saudáveis, quer corrigindo a incapacidade que alguns consumidores têm em aceder a informação sobre escolhas alimentares correctas⁹⁰, motivada muitas vezes pelo seu baixo nível educacional⁹¹.

Terceiro, constituindo o pagamento deste tributo um pagamento *ex ante* relativamente ao consumo, poderá reconhecer-se aqui uma certa “pressão oculta” ou implícita que tenderá a reduzir o consumo destes produtos prejudiciais para a saúde.

Por outro lado, há ainda uma vantagem, à qual se poderá também fazer

⁹⁰ Para ajudar a colmatar estas assimetrias informacionais têm surgindo regras de rotulagem obrigatória relativas ao valor nutritivo dos alimentos e refrigerantes. Na Dinamarca, por exemplo, são aplicadas coimas a quem consciente ou inconscientemente apresente informações incorrectas ou enganosas sobre os índices de gordura dos alimentos. Veja-se, ainda, o documento “*Compromissos da indústria alimentar sobre Alimentação, Actividade Física e Saúde*” - <<http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/ResourcesUser/Compromissos%20Associacoes.pdf>> (último acesso em Maio de 2016), que define cinco compromissos de acção, entre os quais o fornecimento de informação nutricional dirigida aos consumidores, a promoção da actividade física e estilos de vida saudáveis e a promoção de um trabalho em parceria entre o Governo e a Federação das Indústrias Portuguesas Agro-Alimentares.

⁹¹ Sobre esta temática da selecção adversa e da racionalidade limitada existente entre os consumidores *v.* Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», pp. 1273-1283. Quanto à relação entre os problemas comportamentais e informativos e os diferentes grupos de indivíduos, desde aqueles que têm acesso a toda a informação sobre as consequências nocivas para a saúde de certas escolhas alimentares; os que têm essa informação, mas têm problemas de autocontrolo e àqueles que têm uma informação deficiente *v.*, no mesmo estudo, pp.1244-1245.

menção, mas que tem maior impacto e importância nos Estados Unidos da América; referimo-nos aos elevados prémios que os segurados com problemas de obesidade têm de pagar às seguradoras de saúde e que poderão tender a baixar se esses problemas se tornarem menos recorrentes.

Por fim, a par da ajuda na correcção de certas externalidades a que já nos referimos, advogam ainda alguns autores que este tributo poderá ser um mecanismo de correcção de alguns problemas de autocontrolo individual⁹², apesar das críticas que um tal paternalismo por parte do estado possa suscitar.

4.3 Desvantagens

Este tipo de tributação comporta, no entanto, algumas desvantagens, muito discutidas também pelos investigadores da área.

Uma delas, e que temos vindo a avançar ao longo da nossa análise, é o facto de se correr o risco de este ser um *tributo especialmente regressivo*, uma vez que é sentido de forma especialmente intensa pelas pessoas com menor capacidade contributiva, para quem a substituição destes produtos por outros mais saudáveis não é muito fácil sob o ponto de vista financeiro. Na verdade – já o sublinhámos –, são as famílias que auferem rendimentos mais baixos que geralmente têm piores hábitos alimentares, e, no entanto, são também estas famílias que mais sentem o impacto de um pequeno aumento dos preços. Por isso, defende-se, como forma de tornar este tributo menos injusto, que as receitas arrecadadas sejam aplicadas em subsídios e incentivos ao consumo de alimentos saudáveis e em programas de educação em saúde⁹³.

Por outro lado, poder-se-á entender que este tipo de tributação encoraja a actividade no mercado negro e as compras além-fronteiras. O resultado da introdução destes tributos pode ser, à semelhança do que

⁹² *Ob. Cit.*, pp.1240-1259.

⁹³ Relativamente a este problema de justiça distributiva v. Alberto ALEMANNI e Ignacio CARRENO, «“Fat taxes” in Europe – A Legal and Policy Analysis under EU and WTO Law», p. 101; Alberto ALEMANNI e Ignacio CARRENO, «Fat taxes in the EU between fiscal austerity and the fight against obesity», pp. 4-5. Quanto à necessidade de criação deste tipo de programas educacionais, v. Tomas PHILIPSON e Richard POSNER, «Is the Obesity Epidemic a Public Health Problem? A Decade of Research on the Economics of Obesity», *National Bureau of Economic Research*, Working Paper 14010, Maio de 2008, pp. 6-7.



sucedeu na Dinamarca, o aumento da compra compensatória e a troca para marcas mais baratas e, eventualmente, com ainda menor qualidade nutritiva e alimentar.

Acresce que, se em cima se considerou legítima a intervenção do Estado como forma de colmatar as externalidades criadas pela obesidade, os críticos contestam essa legitimidade e reconduzem-na a uma medida paternalista do Estado, que não deve, por isso, ser vista com bons olhos. De facto, advogam que as pessoas devem ser livres de fazer as suas escolhas relativamente à sua alimentação e à sua saúde e como tal o Estado não deve interferir, tentando, de forma “agressiva” ou até “repressiva”, distorcer os preços dos alimentos, conduzir as escolhas dos consumidores e corrigir comportamentos lesivos para a saúde⁹⁴.

Para alguns autores este argumento põe em causa a existência de uma justificação normativa para uma medida que limite essa liberdade ou as escolhas dos consumidores, levando-os a optar por escolhas mais saudáveis, como é o caso das *fat taxes*⁹⁵.

Outro problema que é em regra invocado é o da *cobertura ética* desta tributação. Na verdade, considerando-se estes tributos uma medida paternalista do Estado, pode perguntar-se porque é que este deve ou pode decidir o que as pessoas devem ou não ingerir. Há autores que questionam se estes tributos não violarão o “direito a ser gordo”, os designados “*fat rights*”, ao contrariarem a lógica da personalidade que se reconduz à identidade e à responsabilidade moral de cada um⁹⁶.

Na liderança da contestação a estes tributos encontramos muitas vezes o *marketing* levado a cabo pelas multinacionais e até a pressão dos *lobbies* de certas marcas produtoras de alimentos e refrigerantes⁹⁷. Na verdade,

⁹⁴ V. nota de rodapé n.º 12.

⁹⁵ V. Larry GOSTIN *apud* Katherine PRATT, «A Constructive Critique of Public Health Arguments for Anti-Obesity Soda Taxes and Food Taxes», *Tulane Law Review*, vol. 87, n.º 73, 2012, p. 109 (e ainda pp.109-110). Note-se que há críticos que comparam esta intervenção do Estado com a de um *Big Brother* de George Orwell, o que contraria a ideia de que as pessoas devem ser livres para escolher se querem viver de uma forma saudável ou não saudável.

⁹⁶ Neste Sentido v. Alberto ALEMANNI e Ignacio CARRENO, «Fat taxes in the EU between fiscal austerity and the fight against obesity», p. 10.

⁹⁷ A ilustrar estes incentivos ao consumo veja-se, por exemplo, a propósito da *sustentabilidade ambiental*, o comunicado emitido pela *Ferrero*, fabricante da *Nutella*, que assumiu o

tendo este tributo como objectivo reduzir o consumo de alimentos pouco saudáveis, é natural que os produtores desses alimentos e as empresas que os comercializam não sejam apologistas da respectiva introdução no sistema fiscal⁹⁸. A objecção do mercado e das multinacionais de *fast-food* fundamenta-se, em regra, no impacto que estas medidas têm sobre a liberdade de comércio, considerando que as mesmas violam, quer as liberdades económicas da União Europeia, quer a protecção do livre comércio pelo sistema de tratados da Organização Mundial de Comércio.

Este – o do confronto com a indústria – é um caminho a evitar, pois para que este tributo funcione é necessária também a colaboração da indústria alimentar e, nomeadamente, das grandes cadeias alimentares. É nessa lógica de políticas concertadas, aliás, que se defende, por exemplo, que a proibição de publicidade a restaurantes de *fast-food* na televisão tenderia a reduzir o índice de massa corporal, assim como a percentagem de gordura corporal das pessoas⁹⁹⁻¹⁰⁰. Desta forma, pode mesmo afirmar-se que se a referida colaboração não existir por parte destas entidades, o sucesso das *fat taxes* poderá ficar comprometido¹⁰¹.

compromisso de se abastecer de óleo de palma de forma sustentável, o que foi corroborado igualmente pela Greenpeace [disponível em <http://lifestyle.publico.pt/noticias/349976_nao-e-preciso-parar-de-comer-nutella> (último acesso em Maio de 2016)]. Ora se vemos aqui um comunicado com o intuito de tranquilizar o público por possíveis actividades “menos verdes” que esta multinacional pudesse ter levado a cabo, por outro lado, podemos registar que há um claro incentivo a que se continue a ingerir este produto, convencendo o público de que os seus métodos de produção são ecologicamente sustentáveis.

⁹⁸ A título de exemplo, a Coca-Cola e outras fabricantes de refrigerantes já expressaram que ponderam recorrer à justiça para tentar travar a intenção do Governo britânico de aplicar um novo tributo sobre as bebidas açucaradas.

⁹⁹ Para uma leitura sobre os anúncios de *fast-food* na televisão e a sua influência no peso das pessoas *v.* Michael GROSSMAN, Erdal TEKIN, e Roy WADA, «Fast-Food Restaurant Advertising on Television and Its Influence on Youth Body Composition», *The Institute for the Study of Labor (IZA)*, Discussion Paper n.º 7099, Dezembro de 2012.

¹⁰⁰ A OCDE, na sua publicação *Obesity and the economics of prevention*, aponta como uma medida necessária para prevenir a obesidade a regulação da publicidade na alimentação infantil.

¹⁰¹ Relativamente a esta temática *v.* o documento “*Compromissos da Indústria Alimentar sobre Alimentação, Actividade Física e Saúde - Publicidade e Marketing dirigidos a Crianças*” — <http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/ResourcesUser/Compromissos%20da%20Industria%20Alimentar_2.pdf> (último acesso em Maio de 2016), no qual as empresas subscritoras assumem o Compromisso “*EU Pledge*”, que pretende alterar a publicidade dirigida a crianças menores de 12 anos através da televisão, publicações e Internet. A “*EU Pledge*” é uma iniciativa comunitária que incentiva as empresas a alterarem a forma como anunciam para crianças, para ajudarem os pais a criarem as melhores escolhas para

Por outro lado, como já referimos em momento anterior, estamos perante uma matéria onde os conceitos de vício, adição e autocontrolo (ou falta dele) têm de ser tomados em consideração. E, precisamente por isso, há autores que advogam que só as externalidades deverão justificar a intervenção fiscal nesta matéria, nunca podendo um tributo deste tipo ambicionar corrigir aquelas através da internalização dos efeitos negativos – a receita da *fat tax* não cobre nem pode cobrir os custos económicos e sociais da obesidade, não é essa a sua finalidade.

Mais, os estudos mostram que um viciado em doces, gorduras ou salgados não pensa nas implicações futuras do consumo actual que faz, nem tem consciência de que esse consumo vai aumentar o consumo futuro através da formação do hábito. Desta forma, os críticos consideram que não havendo controlo por parte de determinadas pessoas no consumo destes alimentos, a aplicação destes tributos gerais sobre os alimentos será uma forma ineficiente de lidar com estes problemas¹⁰², a única via efectiva é através de uma tributação selectiva.

Deve ainda apontar-se, como desvantagem, o facto de serem os indivíduos obesos e com excesso de peso, e não as pessoas com um peso normal, aqueles que são menos sensíveis às mudanças dos preços dos alimentos não saudáveis. Esta tendência levar-nos-á, por isso, a afirmar que o objectivo principal deste tributo poderá não vir a ser alcançado.

Por outro lado, há ainda autores que sustentam que este tributo poderá conduzir a aumentos de peso, falando no “efeito perverso” deste instrumento. Explicam que a substituição na dieta alimentar dos alimentos ditos prejudiciais para a saúde por alimentos cozinhados em casa – comida caseira – irá retirar tempo às pessoas para praticarem exercício físico, o que irá reduzir o gasto de calorias diárias e reflectir-se, por isso, no respectivo peso¹⁰³.

Por fim, ainda há quem sublinhe que estamos perante uma área de grande incerteza científica e que se ganharia mais se fosse possível aplicar-se um tributo individualizado a cada consumidor, tendo assim em consi-

a dieta das crianças.

¹⁰² V. Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», pp. 1245-1253.

¹⁰³ V. Gideon YANIV, Odélia ROSIN e Yossef TOBOL, «Junk-food, home cooking, physical activity and obesity: The effect of the fat tax and the thin subsidy», p. 2.

deração as preferências e o autocontrolo de cada um, bem como as suas características metabólicas e corporais – algo que, como sabemos, é insustentável também no plano constitucional.

5. Problemas na concepção da estrutura tributária das *fat taxes*

Por fim, a experiência comparada mostra uma série de problemas que a aplicação deste tipo de tributos suscita.

5.1. O critério da tributação (a determinação da base tributável)

Em primeiro lugar, é preciso determinar os produtos que devem ser objecto de tributação e qual o critério que deve ser adoptado. Deve tributar-se o percentual de gordura que contêm os alimentos e/ou as calorias dos mesmos?¹⁰⁴ Devem tributar-se determinados alimentos com elevados níveis de gordura, como *pizzas*, hambúrgueres, batatas fritas, entre outros ou apenas certos ingredientes, como o óleo e os hidratos de carbono?¹⁰⁵

Se optarmos pela primeira solução, serão necessários ajustes constantes no caso de os fabricantes mudarem frequentemente os seus processos de produção, alterando, por isso, o teor de gordura e/ou das calorias dos alimentos. Já se optarmos pelo critério dos alimentos que contêm elevados níveis de gordura e/ou de açúcar, correremos o risco de não se tributarem todos os alimentos não saudáveis para a saúde das pessoas e de inscrever no mesmo nível de tributação uma série de conteúdos nutritivos que não contribuem da mesma forma para a obesidade e para as doenças a esta associadas¹⁰⁶. A terceira opção – tributar apenas cer-

¹⁰⁴ Admitindo a possibilidade de se criar um tributo sobre as calorias, demonstrando, contudo, as dificuldades de implementação do mesmo, v. Andrew LEICESTER, Frank WINDMEIJER, «The “fat tax”: economic incentives to reduce obesity», p. 16.

¹⁰⁵ Sobre os critérios de aplicação de um tributo deste tipo v. Z. MIAO, J.C. BEGHIN, H.H. JESEN, «Accounting for Product Substitution in the Analysis of Food Taxes Targeting Obesity», *Center for Agricultural and Rural Development*, Iowa State University, Working Paper 10-WP 518, Outubro de 2011, p. 5.

¹⁰⁶ Apesar de defender a segunda solução de tributação, Rita Pires não deixa de reconhecer a existência deste problema, que entende poder ser ultrapassado com o auxílio de conhecedores médicos da obesidade e da sua relação com os alimentos. V. Rita Calçada



tos ingredientes – poderá, à primeira vista, ser a solução ideal, porque permitiria que a tributação fosse efectuada apenas em função da percentagem de açúcar, sal ou gordura saturada que estivesse contida no alimento. Contudo, não é também isenta de problemas, pois permite que os produtores manipulem os valores percentuais dos ingredientes perto do limite legal da tributação¹⁰⁷.

Importa ainda referir que a categorização individualizada de produtos alimentares pode criar uma perspectiva errada para o consumidor, levando-o a consumir apenas certos tipos de alimentos, limitando assim a sua dieta. Como consequência, parece que a abordagem a seguir deve ser uma categorização das dietas, e não dos alimentos (“*boa e má alimentação*” em vez de “*boa e má comida*”).

Por outro lado, há também autores que destavam que, teoricamente, o critério para a tributação deveria partir da distinção entre pessoas saudáveis e não saudáveis¹⁰⁸. Consideram que idealmente este tributo só resultaria se fosse individualizado¹⁰⁹ e adaptado a cada pessoa. No entanto, mesmo esta hipótese não seria isenta de problemas, como o de saber se se deveria tributar em função do peso e da idade ou só do peso¹¹⁰.

Para além daqueles critérios, e tendo em conta que o principal objectivo destes tributos é combater a epidemia de obesidade, alguns autores defendem que, em vez de se criar um tributo sobre os produtos compostos por gorduras saturadas, poderá criar-se um sobre o valor energético que cada alimento contém ou sobre as porções em causa (não é a mesma coisa consumir 10gr de chocolate com um elevado teor de açúcar do que 100gr, mas isso penalizaria as famílias mais numerosas e acarretaria, também, um aumento dos resíduos em função da redução do tamanho das embalagens)¹¹¹.

PIRES, «Fat Tax – O Ataque Fiscal aos Alimentos Não Saudáveis», pp. 660 e 661.

¹⁰⁷ Cfr. Rita Calçada PIRES, «Fat Tax – O Ataque Fiscal aos Alimentos Não Saudáveis», p. 661.

¹⁰⁸ Neste sentido v. Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», pp. 1273-1281.

¹⁰⁹ Sobre a idealização de um tributo individual como forma de corrigir determinadas internalidades, como o vício Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», *ob. cit.* pp.1244-1254.

¹¹⁰ V. Alberto ALEMANNI e Ignacio CARRENO, «Fat taxes in the EU between fiscal austerity and the fight against obesity», pp. 4-5.

¹¹¹ Cfr. Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», pp. 1313-1322.

Como se vê, este é um problema de difícil resolução já que, consoante os estudos ou os autores, a preferência por um ou outro critério como base tributável pode mudar, tornando o critério (técnico) de aplicação deste tributo, em grande medida, subjectivo e dificilmente harmonizável com os princípios constitucionais da tributação.

5.2. *O âmbito pessoal da tributação (a incidência subjectiva)*

Outra questão que pode ser colocada é a de saber se a *fat tax* deve tributar o consumidor e/ou se deve incidir também sobre os agentes económicos que integram o processo de criação e distribuição dos produtos alimentares menos saudáveis, ou se deve limitar-se aos segundos.

Parece que aqui a questão é de resposta aparentemente mais simples, uma vez que, se o objectivo é conseguir uma mudança de hábitos alimentares e de estilo de vida, o contribuinte deverá ser o consumidor que, no momento do consumo, para além do IVA, vê os preços dos bens não saudáveis aumentados pelo efeito de uma tributação suplementar. Algo que poderia ser prejudicado pela circunstância de o tributo ser construído à semelhança de um imposto monofásico, pois a repercussão sobre o consumidor final depende, muitas vezes, de políticas de preços das empresas, mesmo quando existe uma obrigação legal de repercussão do tributo¹¹².

Mas nada obsta a que, dependendo da base tributável escolhida (se a mesma se reportar a certas quantidades de ingredientes), o tributo possa incidir, exclusivamente, sobre produtores e importadores dos alimentos considerados nocivos, os quais podem depois optar por repercutir esse valor no preço ou internalizar esse custo. Esta opção permite não só dissuadir os consumidores finais quando a repercussão tem lugar, mas também os agentes económicos responsáveis pela indústria agro-alimentar e estabelecimentos de restauração e hotelaria, que assim seriam igualmente “estimulados” a conceber e oferecer produtos e menus mais saudáveis.

¹¹² É o que sucede na contribuição sobre os sacos de plástico leves – *ex vi* art. 39.º da Lei n.º 82-D/2014, de 31 de Dezembro.

5.3. *A incerteza científica*

Um dos grandes problemas deste tema é a dificuldade em conjugar os desafios fiscais com a incerteza científica e a complexidade da matéria. Estamos perante uma disciplina onde existem inúmeros estudos e uma heterogeneidade de opiniões, quer em relação aos alimentos cujo consumo deve ser desincentivado, quer em relação aos gostos e preferências dos consumidores.

De facto, a relação entre a dieta alimentar de cada um e a saúde é complexa. Primeiro, porque o impacto na saúde individual dos diferentes alimentos é, em si, incerto, segundo, porque, a acrescer a essa incerteza, há ainda que somar os impactos de determinados fenómenos comportamentais de cada sujeito, como a compulsão, o vício, ou mesmo a capacidade autocontrolar as quantidades ingeridas e a propensão para o exercício físico.

Desta forma, para que a aplicação deste tributo fosse bem-sucedida, seria necessário classificar os indivíduos consoante o impacto que cada alimento causa nos respectivos organismos¹¹³, o que é uma tarefa praticamente impossível e inútil, pois não seria constitucionalmente sustentável um tributo assente em características exclusivamente pessoais.

5.4. *A necessidade de harmonização europeia deste tipo de tributação*

A falta de harmonização destas medidas dentro dos países da União Europeia poderá também ser um problema se alguns Estados-Membros as adoptarem e outros não.

Assim, por um lado, tem-se defendido que, o facto de alguns Estados-Membros adoptarem este tipo de tributação e outros não, pode conduzir a que os consumidores, quando a proximidade o permita, procurem os produtos tributados nos países onde essa tributação não existe. Por outro lado, existe o risco de, no futuro, estarmos perante uma espécie de “imposto interno indirecto não harmonizado”, o que pode causar problemas em matéria de concorrência, o que justifica a criação, desde já, de um regime europeu harmonizado.

¹¹³ *Cfr.*, Jeff STRNAD, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», pp.1299-1313.

No entanto, relativamente a esta última solução, surgem também diversos obstáculos. O primeiro prende-se com a competência da União Europeia para adoptar uma medida com estas características. Coloca-se a questão de se saber se deve ou não a União Europeia assumir um papel central na promoção de uma política de prevenção eficaz contra a obesidade dos Estados-Membros¹¹⁴.

O segundo está relacionado com problemas de discriminação e com a dificuldade de se fazer uma aplicação justa desta tributação, uma vez que os níveis de obesidade são diferentes nos vários Estados-Membros. E, por fim, deve também ter-se em consideração que a introdução de uma medida destas na União Europeia não poderá, de forma alguma, distorcer a concorrência nem favorecer a produção interna.

5.5. *Políticas concertadas*

Uma das dificuldades que se levanta a propósito das *fat taxes*, e da qual fomos dando conta, tem a ver com o facto de estas medidas não serem eficazes se aplicadas isoladamente. De facto, elas devem fazer parte de uma estratégia global, onde os vários actores sejam implicados: o Estado, os consumidores e as empresas.

Assim, como forma de promover essa concertação, a União Europeia tem emitido regulamentos que obrigam as empresas a fundamentar as suas rotulagens¹¹⁵ e outros relativos à prestação de informação sobre os alimentos, com o objectivo de ajudar os consumidores a fazer escolhas saudáveis¹¹⁶.

A introdução de um tributo deste tipo de pouco servirá se a indústria alimentar não se preocupar em melhorar os seus padrões de produção,

¹¹⁴ Se essa competência se justificar por razões de saúde pública devem tomar-se em consideração os artigos 9.º e 168.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

¹¹⁵ V. Regulamento (CE) n.º 1924/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, relativo às alegações nutricionais e de saúde sobre os alimentos.

¹¹⁶ V. Regulamento (UE) n.º 1169/2011, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Outubro de 2011, relativo à prestação de informação aos consumidores sobre os géneros alimentícios, que altera os Regulamentos (CE) n.º 1924/2006 e (CE) n.º 1925/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga as Directivas 87/250/CEE, da Comissão, 90/496/CEE do Conselho, 1999/10/CE, da Comissão, 2000/13/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, 2002/67/CE e 2008/5/CE, da Comissão e o Regulamento (CE) n.º 608/2004, da Comissão.



fornecendo, por exemplo, produtos com uma composição calórica mais correcta. Deve, por isso, aplaudir-se o facto de cada vez mais restaurantes e empresas do ramo alimentar promoverem o conceito de uma alimentação saudável e equilibrada, tentando captar o público com ofertas benéficas para a sua saúde¹¹⁷.

Pode até, a título de exemplo, referir-se que esta nova tendência para soluções equilibradas e sustentáveis levou a que a estratégia empresarial de uma das maiores cadeias de *fast-food* do mundo, a *McDonald's*, ficasse ultrapassada e em crise, exigindo a realização de uma série de mudanças, como a oferta de alimentos mais saudáveis e a melhoria da qualidade dos seus alimentos.

6. Conclusão

Perante o quadro traçado, não restam dúvidas de que a implementação de uma *fat tax* em Portugal terá de conseguir ultrapassar os problemas que fomos elencando e lidar com uma elevada contestação social, que será motivada, desde logo, pelo facto de nos países com Seguro Social de Saúde ou Sistema Nacional de Saúde, como é o caso de Portugal, os cidadãos não terem, em regra, consciência dos elevados custos que os cuidados de saúde causados pelos estilos de vida pouco saudáveis acarretam.

Não se nega que o Estado tem de ter limites na sua ingerência na esfera de liberdade do cidadão. Contudo, quando o cidadão, com a sua opção de vida, nomeadamente com as suas escolhas alimentares, impõe um aumento exponencial da despesa pública parece-nos que essa intromissão pode estar legitimada¹¹⁸.

Das várias dificuldades associadas a esta tributação, destacamos a sua potencial *regressividade* em termos económicos, atendendo à maior dificuldade que entre nós existe, por parte das famílias com menor capacidade contributiva em aceder a legumes e frutas frescas, sobretudo nas grandes áreas urbanas. Todavia, este efeito regressivo poderá ser minimizado se o aumento do preço dos alimentos não saudáveis, em razão

¹¹⁷ Tome-se como exemplo a nova rede de *fast-food* saudável e sustentável, a *Lyfe Kitchen*.

¹¹⁸ Também neste sentido, v. Rita Calçada PIRES, «Fat Tax – O Ataque Fiscal aos Alimentos Não Saudáveis», pp. 667 e 668.

da tributação, for acompanhado de uma descida de preço dos alimentos mais saudáveis. Essa descida poderá ser promovida por subsídios ao consumo saudável, como incentivos aos produtores, distribuidores e comercializadores desses bens alimentares, sempre dentro do respeito pelas normas europeias em matéria de subvenções públicas.

O que acaba de ser dito demonstra, em si, que a criação deste tipo de tributação implica uma política europeia, e até mesmo mundial, concertada, onde a tributação tem necessariamente de se aliar a outras medidas de prevenção, educação, consciencialização, persuasão para opções alimentares mais saudáveis e até para a promoção do exercício físico. Em suma, para a adopção de estilos de vida mais saudáveis.

Por último, as receitas arrecadas com a *fat tax* deverão ser canalizadas para o sistema nacional de saúde, constituindo um meio complementar de financiamento do combate a doenças provocadas pelo consumo de alimentos ricos em gorduras e açúcares, e/ou para programas interministeriais de promoção de hábitos alimentares saudáveis, como é o caso do “regime de fruta escolar”¹¹⁹ – na verdade, a solução de uma *contribuição especial* parece mais adequada.

Mostra-se, assim, fundamental, que antes da aplicação desta tributação se perceba, de forma clara, quais os objectivos do Estado com a mesma; quais os efeitos que terá nos consumidores, se combinada com determinados incentivos e políticas educacionais; qual o impacto que terá nas empresas, e, conseqüentemente, na economia em geral, para que a resposta fiscal para este problema não acarrete custos superiores aos custos sociais da obesidade e que entre nós não venha a registar-se um fracasso semelhante ao dinamarquês.

¹¹⁹ Cfr. Portaria n.º 375/2015, de 20 Outubro.



Referências bibliográficas

- ALEMANNI, Alberto e CARRENO, Ignacio, «Fat taxes in the EU between fiscal austerity and the fight against obesity», *European Journal of Risk Regulation*, Abril de 2011, pp. 571-576.
- «“Fat taxes” in Europe – A Legal and Policy Analysis under EU and WTO Law», *European Food and Feed Law Review*, vol. 8, 2013, pp. 97-112.
- BECKER, Gary S., GROSSMAN, M., MURPHY, K. M., «Rational addiction and the effect of price on consumption», *The American Economic Review*, vol. 81, n.º 2, pp. 237-241.
- BIRÓ, Anikó, «Did the junk food tax make the Hungarians eat healthier?», *Food Policy* 54, 2015, pp. 107-115.
- BØDKER, Malene; PISINGER, Charlotta; TOFT, Ulla; JØRGENSEN, Torben, «The Danish fat tax –Effects on consumption patterns and risk of ischemic heart disease», *Preventive Medicine*, 2015, 200-203.
- BRIGAS AFONSO e ÁLVARO CANEIRA, *Impostos Especiais de Consumo: Legislação Atualizada e Anotada*, Lisboa, 1996
- CASALTA NABAIS, José, *Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 9.ª Ed., 2016.
- CHALOUPEK, Frank J.; PECK, Richard; TAURAS, John A.; XU, Xin; YUREKLI, Ayda, «Cigarette Excise Taxation: The Impact of Tax Structure on Prices, Revenues, and Cigarette Smoking», *National Bureau of Economic Research*, Massachusetts, USA, 2010.
- CLÍMACO, Maria Isabel Namorado, «Novas perspectivas da política Fiscal Anti-Tabágica e Anti-Alcoólica», *Boletim de Ciências Económicas*, vol. XLIII, Coimbra, 2000, pp. 95-153.
- CREMER, Helmuth; GOULÃO, Catarina; ROEDER, Kerstin, «Earmarking and the Political Support of Fat Taxes», *CESIFO Working Paper no. 5516*, 2015.
- DIRECÇÃO-GERAL DA SAÚDE, «Portugal: Alimentação Saudável em Números 2013” – Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, Direcção-Geral da Saúde, Lisboa, Dezembro de 2013 e “Portugal: Alimentação Saudável em Números 2014», *Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável*, Lisboa, Dezembro de 2014.
- DOUCETT, Sarah «“Fat Taxing” Our Way to a Healthier World», *Suffolk Transnational Law Review*, vol. 38:2, 2015, pp. 387-417.

- DRAGONE, Davide; MANARESI, Francesco; SAVORELLI, Luca, «Obesity and smoking: can we catch two birds with one tax?», *Alma Mater Studiorum, Università di Bologna, Department of Economics, Quaderni, Working Paper DSE n.º 873*.
- Ecorys, *Food taxes and their impact on competitiveness in the agri-food sector*, 2014
- ETILÉ, Fabrice, «Food Price Policies and the Distribution of Body Mass Index: Theory and Empirical Evidence from France», *Department of Economics, University of York*, n.º 08/10.
- FINKELSTEIN; C. ZHEN; M. BILGER; J. NONNEMAKER; A. M. FAROOQUI; JE TODD, «Implications of a sugar-sweetened beverage (SSB) tax when substitutions to non-beverage items are considered», *Journal of Health Economics*, n.º 32 (2013), pp. 219-239.
- FLEISCHER, Victor, «Curb your enthusiasm for pigouvian taxes», *Vanderbilt Law Review*, vol. 68, Issue 6 (Novembro 2015), pp. 1673-1713.
- GELBACH, Jonah B., KLINK Jonathan e STRATMANN Thomas, *Cheap Donuts and Expensive Broccoli: The Effect of Relative Prices on Obesity*, 15 de Dezembro de 2009, disponível em <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=976484>.
- GOLDMAN, Dana, LAKDAWALLA, Darius e ZHENG, Yuhui, «Food prices and the dynamics of body weight», *NBER Working Paper no 15096*, Junho, 2009, pp. 65-90.
- GOSPODINOV, N.; IRVINE, I., «Tobacco taxes and regressivity», *Journal of health economics*, 28(2), 2009, pp. 375-384, pp. 375-384.
- GOSTIN, Larry *apud* PRATT, Katherine, «A Constructive Critique of Public Health Arguments for Anti-Obesity Soda Taxes and Food Taxes», *Tulane Law Review*, vol. 87, n.º 73, 2012, pp. 73-140.
- GOSTIN, Lawrence O., «Law as a Tool to Facilitate Healthier Lifestyles and Prevent Obesity», *Georgetown Public Law and Legal Theory Research Paper*, n.º 956077, 2007, pp. 87-90.
- GROSSMAN, Michael, TEKIN, Erdal e WADA, Roy «**Fast-Food Restaurant Advertising on Television and Its Influence on Youth Body Composition**», *The Institute for the Study of Labor (IZA)*, Discussion Paper n.º 7099, Dezembro de 2012.
- Institute of Economic Affairs*, «The Proof of the Pudding: Denmark's fat tax fiasco», *IEA Current Controversies Paper*, n.º 42, Maio 2013.



- JACOBSON, Michael F. e BROWNELL, Kelly D., «Small Taxes on soft Drinks and snack foods to promote Health», *American Journal of Public Health*, vol. 90, n.º. 6, Junho 2000, pp. 854-857.
- KHAN, Romana, MISRA, Kanishka e SINGH, Vishal, *Will a Fat Tax Work?* in <http://dx.doi.org/10.1287/mksc.2015.0917>.
- LAURANDE, Jeremy, «Time for a fat tax?», *The Lancet*, vol. 373, 9 de Maio de 2009, p. 1597.
- LAKDAWALLA, Darius e PHILIPSON, Tomas, «The growth of obesity and technological change: a theoretical and empirical examination, The National Bureau of Economic Research», *Working Paper n.º 8946*, 2002.
- LEICESTER, Andrew e WINDMEIJER, Frank, «The “fat tax”: economic incentives to reduce obesity», *The Institute for Fiscal Studies*, Briefing Note no. 49, London, 2004
- LUCAS, Jr. Gary, «Saving Smokers from themselves: The Paternalistic Use of Cigarette Taxes», *University of Cincinnati Law Review*, vol. 80, Issue 3 (2012), pp. 693-751.
- «Paternalism and Psychic Taxes: The Government's Use of Negative Emotions to Save Us from Ourselves», *Southern California Interdisciplinary Law Journal*, vol. 22, Issue 2 (2013), pp. 227-302.
- MAYER, Katherine, «An Unjust War: The Case Against the Government's War on Obesity», *92 GEO*, L.J. 999, 1000, 2004, pp. 999-1031.
- MCCOLL, Karen, «“Fat taxes” and the financial crisis», *The Lancet*, vol. 373, n.º 9666, 2009, pp. 797-798.
- MIAO, Z, BEGHIN, J.C., JESEN, H.H., «Accounting for Product Substitution in the Analysis of Food Taxes Targeting Obesity», *Center for Agricultural and Rural Development*, Iowa State University, Working Paper 10-WP 518, Outubro de 2011.
- OCDE, *Obesity and the economics of prevention*, 2010
- OLIVEIRA DE CARVALHO, Mariana, «Incentivos fiscais ao uso de bicicletas», *WikiGlaw* <https://wikiglaw.fd.uc.pt/mediawiki/index.php/Incentivos_fiscais_ao_uso_de_bicicletas>
- OMS, *The World Health Report 2003: shaping the future*.
- WHO, *Global Strategy on Diet, Physical Activity and Health* (Geneva: WHO, 2004).

WHO Report on the Global Tobacco Epidemic, 2008 – The MPOWER package

«Country profiles on nutrition, physical activity and obesity in the 53 WHO European Region Member States. Methodology and summary», *World Health Organization, WHO Regional Office for Europe, 2013*

WHO Reporto on the Global Tobacco Epidemic, 2015 – Raising taxes on tobacco

PHILIPSON, Tomas e POSNER, Richard, «Is the Obesity Epidemic a Public Health Problem? A Decade of Research on the Economics of Obesity», *National Bureau of Economic Research, Working Paper 14010, Maio de 2008, pp.*

PIRES, Rita Calçada, «Fat Tax – O Ataque Fiscal aos Alimentos Não Saudáveis», *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Alberto Xavier - Economia, Finanças Públicas e Direito Fiscal, Vol. II, Eduardo Paz Ferreira, Heleno Taveira Torres e Clotilde Celorico Palma (organizadores), Almedina, pp. 655-669.*

POÍNHOS, R.; B. FRANCHINI; C. AFONSO; F. CORREIA; V. H. TEIXEIRA; P. MOREIRA, C. DURÃO; O. PINHO; D. SILVA; J.P. LIMA REIS; T. VERÍSSIMO, M.D.V. DE ALMEIDA, «Alimentação e Estilos de Vida da População Portuguesa: Metodologia e Resultados Preliminares», *Revista da Sociedade Portuguesa de Ciências da Nutrição e Alimentação, 2009, vol. 15, n.º 3, pp. 43-60.*

RUFF, R. R. e ZHEN, C., «Estimating the effects of a calorie-based sugar-sweetened beverage tax on weight and obesity in New York City adults using dynamic loss models», *Annals of Epidemiology 25, 2015, pp. 350-357.*

SALDANHA SANCHES, *Manual de Direito Fiscal, Coimbra Editora, Coimbra, 2007*

SASSI, F., BELLONI, A., CAPOBIANCO, C. e ALEMANNI, A., «Taxation and economic incentives on Health-related commodities: Alcohol, tobacco and food», in Alberto Alemanno and Amandine Garde, *Regulating Lifestyle Europe, Alcohol, Tobacco and Unhealthy Diets, Cambridge University Press, 2014.*

STRNAD, Jeff, «Conceptualizing the “Fat Tax”: The Role of Food Taxes in Developed Economies», *Southern California Law Review, vol. 78:1221, Dezembro, 2005, pp. 1221-1326.*

VASQUES, Sérgio, «Impostos de vício, vícios do imposto. Histórica clínica da tributação do tabaco», *Fisco, n.º 80/81, Janeiro/Fevereiro 97, ano IX, pp. 13-31.*

Os impostos do Pecado: O Álcool, o Tabaco, o Jogo e o Fisco, Coimbra, 1999.



Os impostos Especiais sobre o Consumo, Almedina, Coimbra, 2001.

Manual de Direito Fiscal, Almedina, 2015.

VICENTE, Carlos, «A Extrafiscalidade dos Impostos Especiais sobre o Consumo», *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, Ano III, Coimbra Editora, 2006, pp. 185-188.

WINSTANLEY, Chris L., «A Healthy Food Tax Credit: Moving Away from the Fat Tax and Its Fault-Based Paradigm», *Oregon Law Review*, vol. 86, 1151, 2007, pp. 1151-1200.

YANIV, Gideon, ROSIN, Odelia e TOBOL, Yossef, «Junk-food, home cooking, physical activity and obesity: The effect of the fat tax and the thin subsidy», *Journal of Public Economics*, 2009, pp. 823-830.

Sites:

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/243318/Portugal-WHO-Country-Profile.pdf

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/243337/Summary-document-53-MS-country-profile.pdf

<http://www.speo-obesidade.pt/CDA/LNKlinks.aspx>

<http://www.cdc.gov/nccdphp/dnpao/index.html>

http://www.sabado.pt/vida/detalhe/mais_de_metade_dos_portugueses_considera_que_tem_uma_alimentacao_saudavel.html

<http://www.publico.pt/economia/noticia/governo-quer-taxar-produtos-como-os-que-contem-alto-teor-de-acucar-e-de-sal-1632421>

<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/ministro-rejeita-nova-taxa-sobre-alimentos-prejudiciais-a-saude-1701889>

<http://www.iea.org.uk/publications/research/the-proof-of-the-pudding-denmark's-fat-tax-fiasco>

Projecto “Comer Devagar e Bem & Mexe-te Também” ou o Movimento “Hiper Saudável” <http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/Presentation-Layer/conteudo.aspx?menuid=459&exmenuid=113&SelMenuId=459>

http://www.who.int/whr/2003/en/whr03_en.pdf

http://www.who.int/dietphysicalactivity/strategy/eb11344/strategy_spanish_web.pdf

f?ua=1

http://www.who.int/mediacentre/multimedia/who_food_safety_sugar_consumption_05mar2014.pdf

[http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/ResourcesUser/Institucional/O%20que%20deve%20saber%20sobre%20a%20obesidade/Carta%20Europeia%20de%20luta%20contra%20a%20obesidade%20final_2.GHA\[1\].pdf](http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/ResourcesUser/Institucional/O%20que%20deve%20saber%20sobre%20a%20obesidade/Carta%20Europeia%20de%20luta%20contra%20a%20obesidade%20final_2.GHA[1].pdf)

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/life_style/nutrition/documents/nutrition_wp_pt.pdf

<http://www.guardian.co.uk/politics/2011/oct/04/uk-obesity-tax-david-cameron>

<http://dx.doi.org/10.1287/mksc.2015.0917>

<https://www.publico.pt/sociedade/noticia/ministerio-da-saude-sem-alternativa-para-cobrir-desvio-nas-receitas-do-tabaco-1707871>

<http://ecoviasportugal.wix.com/ecoviasportugal#!conceito/c1hc>

<http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/ResourcesUser/Compromissos%20Associacoes.pdf>

http://lifestyle.publico.pt/noticias/349976_ nao-e-preciso-parar-de-comer-nutella

“Compromissos da Indústria Alimentar sobre Alimentação, Actividade Física e Saúde - Publicidade e Marketing dirigidos a Crianças”-: http://www.plataformacontraaobesidade.dgs.pt/ResourcesUser/Compromissos%20da%20Industria%20Alimentar_2.pdf

ISBN 978-989996270-5



9 789899 962705