



[Versão preliminar]

UTAO | PARECER TÉCNICO n.º 1/2016

Impacto Orçamental da Introdução de Produtos Alimentares Locais e Nacionais nas Cantinas e Refeitórios Públicos

Projeto de Lei n.º 13/XIII/1.^a

Projeto de Lei n.º 58/XIII/1.^a

Projeto de Lei n.º 66/XIII/1.^a

Projeto de Lei n.º 71/XIII/1.^a

25.01.2016

Ficha técnica

A análise efetuada é da exclusiva responsabilidade da Unidade Técnica de Apoio Orçamental (UTAO). Nos termos da Lei n.º 13/2010, de 19 de julho, a UTAO é uma unidade especializada que funciona sob orientação da comissão parlamentar permanente com competência em matéria orçamental e financeira, prestando-lhe apoio pela elaboração de estudos e documentos de trabalho técnico sobre a gestão orçamental e financeira pública.

Índice geral

I	INTRODUÇÃO	5
II	IMPACTOS ECONÓMICOS DAS MEDIDAS LEGISLATIVAS	6
	IMPACTOS POSITIVOS – BENEFÍCIOS	8
	IMPACTOS NEGATIVOS – CUSTOS.....	9
	RISCOS ENVOLVIDOS	11
III	CONCLUSÕES	12

Índice de tabelas

TABELA 1 – IMPACTOS PREVISÍVEIS DAS MEDIDAS LEGISLATIVAS ANALISADAS.....	7
--	---

I Introdução

1 No âmbito do “Grupo de Trabalho – Produtos Alimentares nas Cantinas e Refeitórios Públicos” (GT-PACRP), no dia 19 de janeiro de 2016 foi solicitado à UTAO um parecer sobre o impacto económico de um conjunto de iniciativas legislativas que visam promover o aumento do consumo de produtos alimentares locais e nacionais, o qual deveria estar concluído até ao dia 25 de janeiro de 2016. Posteriormente, a UTAO recebeu um requerimento para que proceda ao “*estudo do impacto orçamental estimado*” dos Projetos de Lei em análise no GT-PACRP, a realizar em 30 dias.

2 O presente parecer da UTAO é preliminar e procede a uma análise conceptual sobre o impacto económico das iniciativas legislativas que se encontram no âmbito do Grupo de Trabalho - Produtos Alimentares nas Cantinas e Refeitórios Públicos, designadamente:

- Projeto de Lei n.º 13/XIII/1.ª (PEV)
- Projeto de Lei n.º 58/XIII/1.ª (BE)
- Projeto de Lei n.º 66/XIII/1.ª (PAN)
- Projeto de Lei n.º 71/XIII/1.ª (PS)
- Projeto de Resolução n.º 41/XIII/1.ª (PSD/CDS-PP)

3 No tempo disponível para a elaboração da versão preliminar deste trabalho não foi ainda possível quantificar o impacto destas iniciativas legislativas uma vez que tal abordagem obriga à obtenção de dados, ao nível microeconómico, e de diversas fontes. Assim, a abordagem seguida neste parecer preliminar consiste na identificação dos impactos económicos em termos conceptuais, decorrentes da aplicação das referidas iniciativas legislativas, que se afiguram como os mais relevantes à luz da teoria económica.

4 O presente parecer incide apenas sobre os efeitos económicos previsíveis das medidas legislativas identificadas, não versando sobre outras matérias que com elas possam estar relacionadas, nomeadamente em matérias tão variadas como a qualidade nutricional dos alimentos, a saúde, o ambiente, a biodiversidade, as comunidades rurais, os aspetos culturais, entre outros impactos que possam ser considerados num parecer de outra natureza.

II Impactos económicos das medidas legislativas

5 A UTAO ainda não dispõe de elementos que permitam quantificar o impacto económico das medidas legislativas em análise. Contudo, é possível antecipar e tipificar um conjunto de impactos previsíveis à luz da teoria económica. Assim, a primeira versão deste parecer é exclusivamente teórica, encontrando-se baseada em conceitos globalmente aceites pela teoria económica, apresentando os eventuais impactos positivos e negativos (custos e benefícios) destas medidas legislativas.

6 Neste âmbito, o custo económico da implementação destas medidas refere-se ao custo de oportunidade, isto é, o valor económico da melhor alternativa possível, sendo que o cenário de base a considerar é o de manter inalterada a situação vigente. Para este efeito são apresentados aqueles que se consideram ser os custos e benefícios, ou os impactos positivos e negativos, gerados pelas alterações legislativas que se pretendem introduzir com os referidos Projetos de Lei.

7 A Tabela 1 sumariza os eventuais impactos económicos, passíveis de serem antecipados, com a implementação de medidas que promovam o consumo de bens locais e nacionais em cantinas públicas, bem como alguns dos riscos decorrentes da sua adoção.

Tabela 1 – Impactos económico previsível das medidas legislativas

Impactos positivos / Benefícios		Impactos negativos / Custos	
B₁	Aumento do excedente dos produtores	C₁	Diminuição do excedente dos consumidores
B ₁₋₁	Aumento da quantidade produzida por produtores locais e nacionais	C ₁₋₁	Pressão para o aumento dos preços dos bens alimentares locais e nacionais para os consumidores em geral
B ₁₋₂	Possibilidade de venda dos bens alimentares a preços mais elevados	C ₁₋₂	Diminuição da quantidade de bens alimentares locais e nacionais disponíveis para o consumidor
B ₁₋₃	Aumento do lucro dos produtores de bens alimentares locais e nacionais	C ₁₋₃	Possível aumento do custo das refeições produzidas nas cantinas e refeitórios públicos
B ₁₋₄	Estímulo ao aumento do emprego nos setores de produção dos bens alimentares	C ₁₋₄	Possível repercussão do aumento dos custos das refeições nos preços cobrados ao utilizador das cantinas e refeitórios públicos ou ao contribuinte
		C₂	Desincentivo à exportação
		C₃	Custos de fiscalização

Riscos envolvidos

R₁: Risco associado a questões de concorrência relacionadas com ajudas estatais à produção.

Nota: O **excedente económico** é uma medida de bem-estar definida como a soma entre o excedente do consumidor e o excedente do produtor. O **excedente do consumidor** é a diferença entre o valor máximo que o consumidor estaria disposto a pagar para consumir um determinado bem e o valor, efetivamente, pago (preço de mercado). O **excedente do produtor** é a diferença entre o valor que o produtor recebe pela venda de um bem (preço de mercado) e o valor mínimo pelo qual estaria disposto a aceitar a venda (custo marginal). Pode definir-se o **bem-estar social** como a soma dos excedentes de todos os agentes económicos, produtores, consumidores e do Estado (neste caso, o valor líquido entre os impostos recebidos e os subsídios pagos).

Impactos positivos / Benefícios

B₁: Aumento do excedente dos produtores

B₁₋₁: Aumento da quantidade produzida por produtores locais e nacionais

A implementação das medidas legislativas preconizadas deverá provocar um aumento da procura de bens alimentares produzidos em unidades de produção locais e/ou nacionais. Como resultado do aumento de procura, as unidades produtivas locais e/ou nacionais tenderão a produzir maiores quantidades. A forma como os produtores responderão a este aumento de quantidades procuradas poderá assumir várias formas nomeadamente: i) redireccionando a sua oferta para o mercado local, em detrimento da venda dos seus produtos noutros mercados nacionais ou de exportação; ii) aumento da produção local. As opções do produtor poderão ser diversas consoante o bem seja transacionável ou não transacionável e dependendo do seu preço no mercado internacional.

B₁₋₂: Possibilidade de venda dos bens alimentares a preços mais elevados

O aumento da procura direccionada para a produção alimentar local ou nacional terá como consequência, previsivelmente, um aumento do preço de mercado destes bens.

B₁₋₃: Aumento do lucro dos produtores de bens alimentares locais e nacionais

Na medida em que os produtores poderão vender uma quantidade superior da sua produção a um preço mais elevado, em resposta ao aumento da procura por cantinas e refeitórios públicos, as receitas dos produtores aumentarão e é de esperar igualmente um aumento do lucro dos produtores.

B₁₋₄: Estímulo ao aumento do emprego nos setores de produção

A expansão da procura por parte de cantinas e refeitórios públicos deverá causar um aumento de produção alimentar local e nacional, a qual deverá originar o aumento da procura de fatores produtivos. O emprego tenderá a aumentar, nomeadamente porque muitas produções utilizam intensamente o fator trabalho. O aumento da utilização de outros fatores produtivos também poderá ocorrer, nomeadamente o aumento do investimento e a utilização do fator terra.

Impactos negativos / Custos

C₁: Diminuição do excedente dos consumidores

C_{1.1}: Pressão para o aumento dos preços dos bens alimentares locais e nacionais para os consumidores em geral

O aumento de procura de bens alimentares gerado pelas cantinas e refeitórios do setor público resultará no aumento dos preços de mercado dos bens produzidos localmente. Com efeito, é de esperar que assim que ocorrer o aumento da procura por cantinas e refeitórios públicos, as quantidades procuradas totais (públicas e privadas) passarão a ser superiores àquelas que se verificavam anteriormente, pelo que ocorrerá uma pressão para o aumento dos preços. Pese embora o “*critério do preço mais baixo*” possa continuar a ser utilizado, nos processos de contratação pública, como o critério de seleção de produtos alimentares para cantinas e refeitórios públicos (quer na unidades geridas diretamente pelas entidades públicas, quer nas concessionadas a terceiros), tal não impedirá que o preço de mercado venha a sofrer uma subida em consequência da maior procura gerada.

C_{1.2}: Diminuição da quantidade de bens alimentares locais e nacionais disponíveis para o consumidor

Sendo certo que a procura das cantinas e refeitórios públicos passará a absorver uma maior quantidade da produção alimentar local e nacional, e a um preço superior, tal facto deverá provocar um efeito de *crowding out* sobre os consumidores privados, ou seja, passarão a ter ao seu dispor uma menor quantidade de bens produzidos localmente e a um preço superior ao verificado antes destas medidas legislativas entrarem em vigor.

A alteração do comportamento dos consumidores poderá depender do tipo de bem, transacionável ou não transacionável, e do preço do bem no mercado internacional. Com efeito, não é de excluir que a insuficiência gerada ao nível da quantidade procurada por consumidores privados venha a ser substituída por produtos importados.

Assim, a despesa dos consumidores privados está dependente de vários fatores e a sua variação é incerta.

- Poderá manter-se inalterada, caso não ocorra alteração nas quantidades consumidas, porque substitui produção local/nacional por importações, nem nos preços, porque paga o preço internacional.

- Poderá diminuir, porque consome menores quantidades, ainda que passando a pagar um preço mais elevado.
- Poderá aumentar, caso o efeito do aumento do preço supere o efeito da redução das quantidades consumidas.

C_{1.3}: Possível aumento do custo das refeições produzidas nas cantinas e refeitórios públicos

O previsível aumento dos preços dos bens produzidos localmente, para os quais se dirigirá o acréscimo de procura por parte das cantinas e refeitórios públicos, deverá ter dois tipos de impactos, consoante a unidade seja gerida diretamente pela própria instituição onde se insere ou seja concessionada a terceiros:

- No caso das cantinas e refeitórios geridas diretamente pelas instituições em que se inserem, verificar-se-á um aumento do custo das refeições em resultado do aumento de preço dos bens utilizados na confeção das refeições.
- No caso das cantinas concessionadas a terceiros, a introdução de novos requisitos contratuais poderá conduzir a um aumento do custo dos contratos para o setor público e à sua eventual revisão, em face das novas exigências contratuais enfrentadas pelas entidades exploradoras privadas.

Em ambos os casos é de esperar um aumento do custo médio por refeição produzida, quer para as cantinas e refeitórios concessionados a terceiros quer para os que sejam geridos diretamente por entidades públicas.

C_{1.4}: Possível repercussão do aumento dos custos das refeições nos preços cobrados ao utilizador das cantinas e refeitórios públicos ou ao contribuinte (por intermédio do aumento da participação pública)

Verificando-se um aumento dos custos das refeições confeccionadas, afigura-se como provável que este se venha a converter num acréscimo de custos para o utilizador das cantinas e refeitórios públicos.

Nos casos em que o preço das refeições é suportado integralmente pelo setor público ou em que esteja envolvida uma participação pública, o referido acréscimo do custo das refeições representará um aumento da despesa pública, na medida em que as respetivas entidades públicas terão de despender maiores verbas orçamentais para fornecerem o

mesmo número de refeições. Assim, em última instância, o aumento da despesa pública com refeições poderá vir a repercutir-se no contribuinte.

C₂: Desincentivo à exportação e à comercialização dos produtos locais em outras zonas geográficas nacionais

O estímulo introduzido pelas medidas legislativas em análise vai no sentido de que o consumo das cantinas e refeitórios públicos se dirija mais às produções locais e/ou nacionais. O maior nível de procura por bens produzidos localmente e, conseqüentemente, o preço de mercado mais alto são um estímulo para que os produtores vendam a sua produção localmente, reduzindo-se assim o incentivo para que procure competir e vender a sua produção em outras zonas geográficas ou no mercado externo, reduzindo a exportação.

C₃: Custos de fiscalização.

Pese embora alguns dos Projetos de Lei prevejam que esta matéria seja fiscalizada por uma entidade já existente, a Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), tal não significa que o Estado não tenha de suportar um acréscimo de custos de fiscalização.

Riscos envolvidos

R₁: Risco associado a questões de concorrência relacionadas com ajudas estatais à produção.

A matéria abordada nos Projetos de Lei em análise poderá interferir com normas nacionais e europeias relativas à concorrência e à contratação pública. Ainda que o cumprimento de tais requisitos seja referido em alguns dos Projetos de Lei, terá de ser encontrada uma solução efetiva que não se interponha às exigências nacionais e europeias nestas matérias.

III Conclusões

- A implementação das medidas legislativas analisadas deverá provocar um aumento da procura de bens alimentares produzidos em unidades de produção locais e/ou nacionais. Como resultado do aumento de procura, as unidades produtivas locais e/ou nacionais tenderão a produzir maiores quantidades e deverá verificar-se um aumento do preço de mercado desses bens. Por este efeito, o excedente dos produtores deverá aumentar.
- Na medida em que os produtores poderão vender uma quantidade superior da sua produção a um preço mais elevado, em resposta ao aumento da procura por cantinas e refeitórios públicos, as receitas aumentarão e é de esperar igualmente um aumento do lucro dos produtores.
- O aumento de produção alimentar local e nacional deverá originar o aumento da procura de fatores produtivos. O emprego tenderá a aumentar, nomeadamente porque muitas produções utilizam intensamente o fator trabalho.
- Sendo certo que a procura das cantinas e refeitórios públicos passará a absorver uma maior quantidade da produção alimentar local e nacional, e a um preço superior, tal facto deverá provocar um efeito de *crowding out* sobre os consumidores privados, ou seja, passarão a ter ao seu dispor uma menor quantidade de bens produzidos localmente e a um preço superior.
- É expectável um aumento do custo das refeições produzidas os quais deverão resultar num aumento da despesa pública e do custo suportado pelos utilizadores das cantinas e refeitórios públicos.
- Não é possível antecipar o efeito final destas medidas sobre o saldo da balança de bens (balança comercial), não sendo de excluir que possa contribuir para agravar o défice externo. Se por um lado, o aumento da procura interna dirigida à produção local/nacional poderá contribuir para uma diminuição das importações, uma vez que se dirige a produtos nacionais, por outro lado, poderá levar a uma diminuição das exportações, dado que alguns dos produtores que anteriormente exportavam a sua produção têm agora um estímulo maior para vender no mercado interno, o qual é habitualmente mais acessível. Ademais, a procura anteriormente satisfeita pela produção local tenderá a procurar outras fontes de abastecimento, registando-se um efeito de *crowding out* da procura por cantinas e refeitórios públicos sobre os

consumidores privados. A procura privada que anteriormente era satisfeita pelo mercado de produtos locais tenderá a ser satisfeita com recurso a outra fonte de produção, seja ela nacional (com origem em outras regiões geográficas) ou importada.

- Em termos gerais e a nível agregado i.e. considerando em conjunto os produtores, os consumidores e o Estado, sob pressupostos de livre mercado e de concorrência, a teoria económica aponta para a redução do bem-estar social causada por restrições como aquelas que são determinadas pelos Projetos de Lei em análise. Nomeadamente, a redução de bem-estar social decorrerá da existência de ineficiências associadas tanto a uma produção com custos marginais mais elevados como à procura a preços altos que os estabelecidos pelo mercado.