ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Economia e Obras Públicas

Parecer

Projecto de Lei n.º 379/XII/2ª – (BE)

Autor: Deputado
Nuno Matias (PSD)

Introduz medidas de transparência e anti-especulativas na formação dos preços de combustíveis

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - CONCLUSÕES

PARTE III – ANEXOS

PARTE I - CONSIDERANDOS

O Projecto de lei ora analisado consiste na introdução de medidas anti-esculativas e indutoras de transparência na formação dos preços de combustíveis em Portugal e é, grosso modo, a reapresentação do Projecto de Lei 17/XII/1ª (BE) apresentado em julho de 2011.

O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda expõe um conjunto de motivos onde por um lado é evidenciada a importância quer dos combustíveis em si, como produto final, quer do petróleo, na sua condição de matéria-prima fundamental e tendencialmente escassa.

Por outro lado, e no seguimento de todas as dúvidas que surgiram na sociedade portuguesa nos últimos meses em torno da formação do preço dos combustíveis, maioritariamente no período de escalada do preço do petróleo, o grupo parlamentar do Bloco de Esquerda faz um conjunto de afirmações em torno do, na sua opinião, fracasso do processo de liberalização do preço dos combustíveis, acabando por afirmar que "*...torna-se necessário abolir a liberalização*".

O projecto de lei que o Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda apresenta, segundo o próprio, "*Não pretende (...) substituir a liberalização por um sistema de preços tabelados* [mas sim] *reorientar a política energética e a determinação de preços num sentido distinto (...) É necessário olhar para os preços médios sem impostos de um conjunto de países de União Europeia e utilizar essa informação como valor máximo do preço dos combustíveis sem impostos em Portugal.*"

Como forma de alcançar o objectivo mencionado o Grupo Parlamentar proponente introduz 4 alterações base:

1. o preço de base é determinado pelo preço médio de um conjunto de países europeus;
2. o preço será fixado uma vez por semana, promovendo maior estabilidade para os consumidores;
3. todo o processo de formação de preços é definido, sendo escrutinável e insusceptível de ser viciado por estratégias especulativas;
4. são introduzidas duas medidas anti-especulativas e anti-inflacionárias, além da imposição do euro como moeda de referência:
a) nenhum aumento semanal se pode desviar em mais de 2% da média dos preços médios europeus nas três semanas anteriores;
b) o preço é comparado com um cabaz de preços de mercados europeus comparáveis com o português e, no caso em que o preço obtido se desvia em mais

de 2% do preço desse cabaz, é exigida a homologação pelo Ministério da Economia;

Não obstante a, potencial, elevada dificuldade de obtenção e controlo de dados fiáveis e comparáveis entre si, vem o proponente, através de 9 artigos (revogando num deles a Portaria 1423-F/2003 de 31 de Dezembro que estabelece a liberalização dos preços de venda ao público dos combustíveis) apresentar um conjunto de fórmulas passíveis de definirem um preço máximo de venda ao público para os diversos combustíveis bem como as variações semanais máximas possíveis de serem registadas.

PARTE II - CONCLUSÕES

A Comissão Parlamentar de Economia e Obras Públicas, em reunião realizada no dia 30 de outubro de 2013, aprova o seguinte parecer:

O Projecto de Lei n.º 379/XII/2ª, apresentado pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda, reúne os requisitos constitucionais, legais e regimentais para ser agendado para apreciação pelo Plenário da Assembleia da República, reservando os grupos parlamentares as suas posições e decorrente sentido de voto para o debate.

PARTE III – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 30 de outubro de 2013

O Deputado autor do Parecer

(Nuno Matias)

O Presidente da Comissão

(Pedro Pinto)

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Nota Técnica

Projeto de Lei n.º 379/XII (2.ª)

Introduz medidas de transparência e anti especulativas na formação dos preços de combustíveis.

Data de admissão: 19 de março de 2013

Comissão de Economia e Obras Públicas (6.ª)

Índice

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

V. Consultas e contributos

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Elaborada por: Alexandra Graça e Luísa Colaço (DAC), Laura Costa (DAPLEN), Maria Teresa Félix (BIB), e Dalila Maulide (DILP)

Data: 8 de abril de 2013

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

Oito Deputados do Bloco de Esquerda (BE) apresentam um projeto de lei com o qual pretendem introduzir medidas de transparência e anti especulativas na formação dos preços de combustíveis.

Realça-se que esta iniciativa é a reapresentação do Projeto de Lei nº 17/XII/1.ª, da autoria do BE, admitido em 20 de julho de 2011 e publicado no dia seguinte, tendo sido rejeitado em votação na generalidade, na sessão plenária do dia 20 de abril de 2012.

Na exposição de motivos é atribuída à liberalização uma razão fundamental para a escalada dos preços dos combustíveis. Nesse sentido, é referida a necessidade de ser criado um mecanismo que impeça a especulação na formação dos preços dos combustíveis, uma vez que se verificou que, comparativamente com os países da União Europeia, em Portugal, em janeiro do presente ano, o preço sem impostos revelou ser o 4º mais elevado no caso do gasóleo e o 5º no da gasolina.

De acordo com o entendido pelos proponentes, o que é pretendido é a reorientação da política energética e a determinação de preços diferentes. Estando o consumidor sujeito à fixação do preço de crude e do combustível importado pelo mercado internacional, consideram aqueles ser necessária a introdução de transparência na formação do preço, através da comparação deste com os preços médios, sem impostos, praticados nos países europeus.

A iniciativa agora apresentada pretende introduzir alterações na forma como é determinado o preço de base; a periodicidade da sua fixação; a definição do processo de formação de preços, por forma a evitar estratégias especulativas com a introdução de duas medidas contrárias à especulação e anti inflacionárias e, ainda, a imposição do euro como moeda de referência.

Assim, os Deputados do BE, com a apresentação do projeto de lei em apreço, pretendem dar corpo ao anteriormente exposto, contendo a iniciativa nove artigos, na qual se preveem a definição do preço dos combustíveis, de preços máximos de venda ao público e de Preço Europeu, o custo de armazenamento obrigatório, o controlo da evolução do preço, a liberdade de fixação de preços, a obrigatoriedade de comunicação dos preços, a disposição revogatória e a entrada em vigor.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

- **Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais**

A iniciativa legislativa *sub judice* é apresentada por oito Deputados do grupo parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos e ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º e no n.º 1 do artigo 167.º da Constituição e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º, no artigo 118.º e no n.º 1 do artigo 123.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

A presente iniciativa toma a forma de projeto de lei, em conformidade com o previsto no n.º 1 do artigo 119.º do RAR, respeita os limites estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do mesmo diploma e, cumprindo os requisitos formais estabelecidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º, mostra-se redigido sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedido de uma breve exposição de motivos.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 42/2007, de 24 de agosto, comummente designada por "lei formulário", possui um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas, as quais são relevantes em caso de aprovação das iniciativas legislativas e que, como tal, importa assinalar.

Assim, cumpre referir que, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, o projeto de lei em apreço tem um título que traduz sinteticamente o seu objeto, indicando que visa introduzir medidas de transparência e anti especulativas na formação dos preços de combustíveis.

Porém, considerando que o título deve traduzir, de forma sintética, o objeto e o conteúdo do ato publicado[1] [2] e que, por motivos de segurança jurídica e tendo presente o caráter informativo do título, se deve entender que "as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo, devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo em revogações expressas de todo um outro ato"[3], atendendo a que a presente iniciativa legislativa prevê, no seu artigo 8.º, a revogação da Portaria n.º 1423-F/2003, de 31 de dezembro, propõe-se que, caso seja aprovada na generalidade, o seu título seja alterado, em sede de discussão e votação na especialidade ou na fixação da redação final, de modo a passar a constar a referência expressa àquela revogação. Assim, sugere-se a seguinte redação: "Introduz medidas de transparência e anti especulativas na formação dos preços de combustíveis e revoga a Portaria n.º 1423-F/2003, de 31 de dezembro".

A data de entrada em vigor prevista no artigo 9.º do projeto de lei, para 15 dias após a sua publicação, está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que determina que os atos legislativos "*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*".

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

A Portaria n.º 1423-F/2003, de 31 de dezembro (com as alterações do Decreto-Lei n.º 243/2008, de 18 de dezembro), que o presente projeto de lei pretende revogar, veio liberalizar o mercado dos combustíveis, revogando o regime estabelecido pela Portaria n.º 1226-A/2001, de 24 de outubro, de preços máximos de venda ao público da gasolina sem chumbo IO 95, do gasóleo rodoviário e do gasóleo colorido e marcado, e

[1] Em conformidade com o disposto o n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 42/2007, de 24 de Agosto ("lei formulário").

[2] *Cfr.* "Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos", David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 200

[3] *Cfr.* "Legística- Perspetivas sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos", David Duarte e Outros, 2002, Almedina, p. 203.

impondo aos operadores obrigações de informação semanais sobre o preço médio semanal de venda praticado para cada produto, por concelho, por posto e por tipo de posto.

É ainda relevante referir o Decreto-Lei n.º 10/2001, de 23 de janeiro (retificado pela Declaração de Retificação n.º 9-E/2001, de 27 de março, e alterado pela Lei n.º 17/2001, de 3 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 339-D/2001, de 27 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 71/2004, de 25 de março), que estabelece as disposições aplicáveis à constituição e à manutenção das reservas de segurança em território nacional de produtos de petróleo, bem como o Código dos Impostos Especiais de Consumo, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 73/2010, de 21 de junho, e alterado pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pela Lei n.º 14-A/2012, de 30 de março, pela Lei n.º 20/2012, de 14 de maio, e pela Lei n.º 66-B/2012, de 31 de dezembro, em especial os artigos referentes ao Imposto sobre os Produtos Petrolíferos (artigos 88.º e seguintes).

- **Enquadramento do tema no plano da União Europeia**

Inserem-se no quadro da legislação da União Europeia relativa ao mercado interno dos produtos petrolíferos as seguintes disposições legislativas, atinentes à informação sobre os preços dos produtos petrolíferos no consumidor, ao conhecimento dos custos de aprovisionamento em petróleo bruto e à segurança de aprovisionamento destes produtos:

Diretiva 2009/119/CE do Conselho, de 14 de setembro de 2009, que obriga os Estados-membros a manterem um nível mínimo de reservas de petróleo bruto e/ou de produtos petrolíferos;

1999/280/CE: Decisão do Conselho, de 22 de abril de 1999, relativa a um procedimento comunitário de informação e de consulta sobre os custos do aprovisionamento em petróleo bruto e os preços dos produtos petrolíferos no consumidor;

1999/566/CE: Decisão da Comissão, de 26 de julho de 1999, que aplica a Decisão 1999/280/CE do Conselho relativa a um procedimento comunitário de informação e de consulta sobre os custos do aprovisionamento em petróleo bruto e os preços dos produtos petrolíferos no consumidor.

Nos termos das decisões acima referidas, a Comissão publica as informações semanais e mensais transmitidas pelos Estados-Membros no Boletim Petrolífero, que permite seguir a evolução dos preços dos produtos petrolíferos no consumidor, com e sem direitos e taxas, e dos custos de aprovisionamento em petróleo bruto.

Refira-se igualmente que no âmbito da política energética da União Europeia, e tendo em vista a procura de soluções para fazer face aos desafios decorrentes da excessiva dependência do petróleo importado e do grau de exposição crescente aos efeitos da volatilidade e dos aumentos do preço do petróleo, tem vindo a ser desenvolvida uma estratégia de ação a nível do reforço do rendimento energético, da economia de energia e da utilização de energias alternativas, do aumento da oferta de petróleo e gás, promovendo o reforço de investimentos nos sectores da produção e refinação e das relações com os países produtores, bem como da melhoria do funcionamento do mercado interno destes produtos, nomeadamente em matéria de existências estratégicas de petróleo e de transparência dos mercados petrolíferos.[4]

[4] Veja-se a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Enfrentar o desafio da subida dos preços do petróleo (COM/2008/384)

- **Países europeus**

A legislação comparada é apresentada para o seguinte país da União Europeia: Bélgica.

- **BÉLGICA**

Em aplicação do disposto na Lei sobre a Regulamentação Económica e os Preços (Lei de 22 de janeiro de 1945), o Governo Belga e as Associações Petrolíferas assinaram um contrato-programa, nos termos do qual se estabelece uma fórmula de cálculo diária do preço máximo de venda dos combustíveis derivados do petróleo. Assim, o sítio do Ministério da Economia belga atualiza permanentemente os preços máximos oficiais de venda dos produtos petrolíferos, bem como a adaptação das margens de distribuição.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

- **Iniciativas legislativas**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que não se encontram pendentes quaisquer iniciativas legislativas sobre esta matéria.

- **Petições**

Consultada a base de dados do processo legislativo e da atividade parlamentar (PLC), verificou-se que se encontra pendente, sobre esta matéria, a seguinte petição:

Petição n.º 111/XII/1.ª - Por uma política transparente aplicada ao preço dos combustíveis em Portugal – Foi admitida na reunião de 28/03/2012 da Comissão de Economia e Obras Públicas e encontra-se em fase de apreciação naquela Comissão.

V. Consultas e contributos

- **Consultas facultativas**

A Comissão pode, se assim o entender, solicitar parecer à Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG), através do Ministério da Economia e do Emprego, à Autoridade da Concorrência e à Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis (ANAREC).

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face dos elementos disponíveis, não é possível avaliar eventuais encargos diretos decorrentes da aprovação da presente iniciativa legislativa e da sua consequente aplicação.