Bloco de Esquerda
Representação Parlamentar

Projeto de Resolução n.º 940/XVII/1.ª

Recomenda ao Governo a limitação excecional das margens de lucro na comercialização de fertilizantes agrícolas, com reforço do apoio à produção agrícola nacional, a aplicação do IVA zero aos bens essenciais do cabaz alimentar e a redução temporária do IVA dos combustíveis e a regulação do seu preço de venda ao público

Exposição de motivos

A 28 de fevereiro de 2026, o desencadeamento de operações militares conjuntas dos Estados Unidos da América e de Israel contra o Irão deu início a uma guerra de larga escala no Médio Oriente cujas reverberações se fazem sentir, mais de dois meses volvidos, sobre toda a economia mundial. À retaliação iraniana, que incluiu o bloqueio do tráfego marítimo no Estreito de Ormuz, passagem por onde transita aproximadamente um quinto do petróleo bruto e uma proporção semelhante do gás natural liquefeito consumidos a nível global, somou-se a interrupção dos fluxos de matérias-primas essenciais à produção agrícola, designadamente amónia, ureia, enxofre e fosfato. O cessar-fogo precariamente alcançado a 8 de abril não se traduziu na reabertura efetiva da via, e o impasse diplomático do início de maio voltou a empurrar o barril de Brent para níveis acima dos 110 dólares, com pico nos 126 dólares, o valor mais elevado desde a invasão russa da Ucrânia em 2022.

O Banco Mundial, no relatório *Commodity Markets Outlook* divulgado em finais de abril de 2026, projeta um aumento global de 23,6% nos preços da energia e de 31% nos preços dos fertilizantes em 2026, com a ureia a subir 60% e a colocar a sua acessibilidade no pior nível desde 2022. O Programa Alimentar Mundial alerta que, no cenário de prolongamento do conflito, mais 45 milhões de pessoas poderão entrar em situação de insegurança alimentar aguda já no decurso deste ano. Indermit Gill, economista-chefe e vice-presidente sénior do Banco Mundial, sintetizou o efeito de cascata em que o mundo

se encontra: «a guerra está a atingir a economia mundial em ondas cumulativas: primeiro com o aumento dos preços da energia, depois com o aumento dos preços dos alimentos e, por fim, com o aumento da inflação, que elevará as taxas de juro e encarecerá ainda mais a dívida».

Portugal, economia pequena e aberta, com elevadíssima dependência energética externa, défice estrutural na balança agroalimentar (5170 milhões de euros em 2024, segundo o Instituto Nacional de Estatística) e fortíssima exposição às importações de fertilizantes minerais, situa-se entre os Estados-Membros mais vulneráveis a este choque tríplice. Os efeitos, aliás, são já claramente mensuráveis: o cabaz alimentar essencial monitorizado pela DECO PROteste cifrou-se, na última semana de abril, em 258,52 euros, depois de ter atingido um máximo histórico de 260,89 euros nas semanas anteriores, mais 16,69 euros desde o início do ano (+6,90%) e mais 70,82 euros desde janeiro de 2022 (+37,73%); o preço médio nacional do gasóleo rodoviário voltou a ultrapassar a barreira dos 2 euros por litro a 4 de maio, situando-se em 2,055 €/L, e a gasolina sem chumbo 95 fixou-se em 1,993 €/L; e a tonelada de ureia granulada, fertilizante azotado essencial cuja aplicação não pode ser adiada, disparou 54% desde o início do conflito, passando de 446 dólares para 687 dólares.

A resposta do Governo português a este choque tem-se concentrado, quase em exclusivo, no mecanismo já ensaiado em 2022: a aplicação de descontos extraordinários e temporários no Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos (ISP), revistos semanalmente por portaria. Esta resposta é manifestamente insuficiente, operando apenas sobre uma das três frentes do choque (a dos combustíveis), não disciplina o IVA, que incide sobre a totalidade do preço, incluindo o próprio ISP, nem as margens dos operadores, e ignora por completo as duas outras frentes onde a inflação de bens essenciais está a corroer mais aceleradamente o poder de compra das famílias e a sustentabilidade económica das pequenas e médias explorações agrícolas.

O presente Projeto de Resolução propõe, por isso, uma resposta integrada que ataque simultaneamente as três frentes do choque. Em paralelo com a renovação das propostas relativas aos combustíveis e ao cabaz alimentar, introduz-se, pela primeira vez de forma articulada e fundamentada, uma intervenção excecional sobre o mercado dos fertilizantes agrícolas.

Desde o início da guerra, o preço médio por litro do gasóleo rodoviário em Portugal Continental registou um agravamento acumulado de cerca de 60 cêntimos, ao passo que a gasolina sem chumbo subiu aproximadamente 27 cêntimos. Na semana de 4 a 10 de

maio de 2026, a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) confirma um preço médio nacional de 2,055 €/L para o gasóleo simples e 1,993 €/L para a gasolina 95. No final de março, e em alguns picos subsequentes, mais de 2705 postos chegaram a vender o gasóleo simples acima dos 2 euros por litro. A Associação Nacional de Revendedores de Combustíveis (ANAREC) prevê novas subidas semanais e o seu presidente, João Durão, alertou para o risco objetivo de fecho de postos junto à fronteira com Espanha, dado o diferencial de 40 a 50 cêntimos por litro favorável ao consumidor espanhol, situação que já levou alguns operadores nacionais a admitir não conseguirem chegar ao final do segundo trimestre.

A resposta do Governo tem-se limitado à manutenção do desconto extraordinário do ISP, que se cifra atualmente em 75,48 euros por mil litros no gasóleo e 51,97 euros por mil litros na gasolina sem chumbo, e ao aproveitamento da descida temporária dos limites mínimos das taxas unitárias deste imposto, fixados em 156,66 €/1000 L no gasóleo e 199,89 €/1000 L na gasolina, autorizada por unanimidade pela Assembleia da República até 30 de junho de 2026.

A divergência face aos países europeus que adotaram respostas mais ambiciosas é hoje gritante. Em Espanha, o *Real Decreto-ley* 7/2026, de 20 de março, reduziu o IVA aplicável aos combustíveis rodoviários da taxa normal (21%) para 10%, com vigência até 30 de junho de 2026, em conjunto com a redução do *Impuesto sobre Hidrocarburos* para o mínimo permitido pela legislação europeia. O efeito conjugado, segundo dados da Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (CEEES) e da AEVECAR, traduziu-se numa descida média de 13,3% no preço da gasolina 95 e de 9,5% no gasóleo, equivalente a 24 e 19 cêntimos por litro, respetivamente. O mesmo Real Decreto-ley contempla, expressamente, apoios extraordinários e temporários a agricultores, pescadores e produtores agropecuários, especificamente destinados a compensar o aumento dos custos com combustíveis e com fertilizantes, evitando paragens de atividade nestes setores estratégicos.

Na Polónia, o Sejm aprovou a 27 de março de 2026, por 428 votos a favor e apenas 12 contra, a *Ustawa o zmianie ustawy o zapasach ropy naftowej* [Lei que altera a Lei sobre os Stocks de Petróleo Bruto] que introduziu o mecanismo regulatório mais inovador do espaço europeu: a fixação dinâmica, por despacho diário do ministro da Energia, de um preço máximo de venda ao público para a gasolina e o gasóleo, calculado segundo a fórmula legal «preço grossista médio nacional do dia útil anterior + imposto especial + taxa sobre combustíveis + margem retalhista de 0,30 zł/L (≈ 0,07 €/L) + IVA», com sanção

até 1 000 000 zł para os operadores que excedam o teto. Em paralelo, foi aprovada por unanimidade a redução do IVA de 23% para 8% e a descida do imposto especial.

O resultado é simples e devastador para o consumidor português: enquanto na Polónia o preço máximo legalmente vinculativo se fixou em 1,43 €/L na gasolina 95 e 1,77 €/L no gasóleo, e em Espanha o consumidor poupa cerca de 30 cêntimos por litro face a Portugal, no território continental o preço continua a subir semana após semana. A redução do ISP é, como qualquer manual de fiscalidade ensina, um instrumento marginal: opera apenas sobre uma componente fixa e específica do preço; não disciplina nem o IVA nem as margens dos operadores; permite que parte significativa da poupança fiscal seja capturada pela cadeia de distribuição em vez de transmitida ao consumidor.

Importa sublinhar que o regime de regulação do preço máximo de venda ao público de combustíveis rodoviários não é uma novidade no ordenamento jurídico português: é, há mais de três décadas, o regime em vigor nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, com resultados verificáveis. Nos Açores, o Decreto Legislativo Regional n.º 6/91/A, de 8 de março, prevê seis modalidades de intervenção administrativa nos preços; a Portaria n.º 40/2023, de 25 de maio, sujeita a gasolina sem chumbo, o gasóleo rodoviário, o gasóleo colorido e marcado e o fuelóleo ao regime de preços máximos, sendo a fórmula de cálculo aprovada pela Resolução do Conselho do Governo n.º 15/2010, de 27 de janeiro (alterada pela Resolução n.º 44/2024, de 4 de junho), e o preço revisto mensalmente por despacho normativo conjunto, tomando como referência o «Preço Europa», média ponderada dos preços praticados em catorze Estados-Membros da UE. Mesmo após a recente atualização que se traduziu, a 1 de maio, num aumento histórico de 36,3 cêntimos no gasóleo, o preço açoriano (2,004 €/L no gasóleo simples e 1,921 €/L na gasolina 95) mantém-se em níveis inferiores ao Continente, ao passo que o gasóleo agrícola se fixa em 1,633 €/L e o gasóleo destinado à pesca artesanal em 1,443 €/L. Na Madeira, a Portaria n.º 25/2022, de 26 de janeiro, sujeita a gasolina sem chumbo IO95, o gasóleo rodoviário e o gasóleo colorido e marcado ao regime de preços máximos, homologados semanalmente por despacho conjunto dos secretários regionais da Economia e das Finanças. A 2.ª alteração à Portaria n.º 25/2022, publicada no JORAM a 27 de março de 2026 pelo Governo Regional de coligação PSD/CDS-PP, eliminou o «fator de ajustamento» até então aplicado, expressamente qualificado no preâmbulo do diploma como «um benefício atribuído às distribuidoras de combustível». Com base na nova fórmula, e segundo o despacho de homologação publicado em JORAM a 24 de abril de 2026, os preços máximos em vigor na Madeira fixaram-se em 1,767 €/L na gasolina IO95 e 1,834 €/L no gasóleo rodoviário, mantendo um diferencial favorável ao consumidor

superior a 22 cêntimos por litro face aos preços médios praticados em maio no Continente.

Estes dados, oficiais e verificáveis, demonstram empiricamente uma proposição teoricamente debatida desde Hayek mas hoje categoricamente desmentida pelos factos: um regime administrativo de preço máximo com fórmula legal pública, longe de gerar escassez ou distorção, é compatível com o abastecimento regular do mercado e com preços efetivamente mais baixos para o consumidor final, mesmo em regiões, como as Regiões Autónomas, onde os sobrecustos da insularidade e da ultraperificidade fariam, em rigor, prever o oposto. O modelo polaco constitui apenas uma versão escalada, mais dinâmica, mais moderna (com reporte diário e margem retalhista explicitamente tabelada) e aplicada a todo o território daquilo que Portugal há mais de 30 anos pratica nas suas Regiões Autónomas.

Acresce que, ao nível do direito nacional, o quadro habilitante para esta intervenção foi expressamente reforçado pela Lei n.º 69-A/2021, de 21 de outubro, que alterou o Decreto-Lei n.º 31/2006, de 15 de fevereiro (Bases gerais da organização e funcionamento do Sistema Petrolífero Nacional), conferindo aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da economia e da energia, sob proposta da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e ouvida a Autoridade da Concorrência (AdC), o poder de fixar excecionalmente margens máximas em qualquer das componentes comerciais que formam o preço de venda ao público dos combustíveis simples, com obrigação de reflexão integral no preço final ao consumidor (n.ºs 3 a 5 do artigo 8.º) e com fiscalização atribuída à Entidade Nacional para o Setor Energético, E. P. E. (ENSE) e à ASAE (artigo 40.º-D).

Desde o início de 2026, o cabaz alimentar essencial monitorizado pela DECO PROteste, composto por 63 produtos representativos do consumo das famílias portuguesas, registou um agravamento de 16,69 euros (+6,90%), atingindo 258,52 euros na última semana de abril. Em comparação com janeiro de 2022, o cabaz custa hoje mais 70,82 euros, uma subida de 37,73%. Os aumentos não se concentram apenas em produtos sazonalmente voláteis: nas últimas quatro semanas, os brócolos subiram 42%, o tomate 56%, a couve-coração 36%, a curgete 18%, a perca 22%, o robalo 22% e a dourada 28%. Em comparação com a primeira semana do ano, e desde 2022, os bens cujo preço mais cresceu, a carne de novilho para cozer (+124%), a couve-coração (+101%) e os ovos (+84%), não são produtos sumptuários, mas itens basilares de uma dieta nutricionalmente equilibrada para muitas famílias portuguesas.

Esta escalada não é apenas o reflexo da guerra: começou bem antes, com o comboio de tempestades que atingiu o centro do país no início do ano, com o agravamento dos custos energéticos da indústria alimentar, e foi acelerada pela guerra no Médio Oriente. O diretor-geral da Associação Portuguesa das Empresas de Distribuição, Gonçalo Lobo Xavier, antecipava, em dezembro de 2025, que seria «inevitável» haver aumentos «na ordem dos 7%» para 2026 na carne e no peixe, com «pressão enorme» em várias outras áreas, mesmo antes da guerra. Os dados da DECO PROteste confirmam que essa previsão foi, no mínimo, conservadora.

Contra este pano de fundo, a inação do Governo contrasta com a experiência recente. Em abril de 2023, o Governo então em funções avançou, pela Lei n.º 17/2023, de 14 de abril, com a aplicação de IVA zero a um cabaz com 46 categorias de produtos alimentares, mantida até 31 de dezembro de 2023 e posteriormente prorrogada pelo Orçamento do Estado para 2024 até 4 de janeiro de 2024. A medida revelou-se, durante o seu período de vigência, eficaz no controlo da subida dos preços: a redução do imposto reverteu efetivamente para os consumidores, suportada por monitorização semanal e por acordos de preços trinários entre o Governo, os produtores e o setor da distribuição. Reposta a tributação no início de 2024, vários produtos viriam a protagonizar novas escaladas significativas, em particular os ovos, o café torrado moído e o chocolate, em 2025. Note-se ainda que a inflação alimentar na União Europeia em 2025, segundo o Eurostat, fixou-se em 2,8%, o mesmo nível registado em Portugal, pelo que os aumentos verificados nos primeiros quatro meses de 2026 representam um pico claramente atribuível ao agravamento conjuntural da crise.

A reposição do IVA zero, medida transitória, de curtíssimo prazo e enquadrada por acordos trimestrais de preços, constitui hoje uma resposta proporcional e tecnicamente fundamentada para amortecer o impacto da escalada inflacionária sobre o orçamento das famílias com rendimentos mais baixos, sobre as quais, como demonstram os estudos do INE sobre a estrutura de despesa, recai um peso muito superior à média do gasto em alimentação no orçamento total.

O mercado nacional dos fertilizantes apresenta cinco características estruturais que importa caracterizar com precisão para fundamentar a intervenção que se propõe.

Em primeiro lugar, a sua dimensão. Segundo dados consolidados pela Associação Nacional de Produtores e Importadores de Fertilizantes (ANPIFERT), Portugal consome anualmente cerca de 500 mil toneladas de fertilizantes minerais, das quais aproximadamente 200 mil toneladas correspondem a azoto, o macronutriente mais

utilizado e simultaneamente o mais sensível aos choques energéticos, dado que o gás natural representa, segundo a Fertilizers Europe, até 80% do custo de produção da ureia. Em valor de mercado a preço final, o setor mobiliza cerca de 350 milhões de euros. A ANPIFERT representa, com sete associados, aproximadamente 90% dos fertilizantes comercializados em Portugal, configurando um mercado de elevada concentração na fase de importação e distribuição grossista.

Em segundo lugar, a sua intensidade de utilização relativa. Portugal é, de acordo com o INE e a Direção-Geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural (DGADR), o Estado-Membro da União Europeia com menor consumo de fertilizantes minerais por unidade de superfície agrícola: 31 kg/ha de Superfície Agrícola Utilizada em 2019, menos de metade da média da UE-27. Esta circunstância, longe de mitigar a vulnerabilidade ao choque, tende paradoxalmente a agravá-la: a baixa intensidade reflete sobretudo a estrutura mediterrânica e extensiva de uma grande parte do território agrícola, mas também a margem reduzida com que muitas explorações pequenas e médias operam, e a sua incapacidade de absorver internamente choques de custos sem repassagem direta ao preço de venda.

Em terceiro lugar, a sua quase total dependência externa. Portugal importa praticamente a totalidade dos fertilizantes que consome, com particular incidência sobre matérias-primas, amónia, ureia, enxofre, fosfato e cloreto de potássio, cuja produção mundial está fortemente concentrada em três regiões: o Médio Oriente (Catar, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Irão), a Federação Russa e a Bielorrússia, e a China. Segundo dados do Eurostat, os principais fornecedores de fertilizantes azotados a Portugal são a Argélia, o Egito e a Federação Russa, com importações de aproximadamente 50 milhões de euros em 2025, num total de cerca de 170 milhões de euros gastos em fertilizantes. A circunstância de Portugal não importar diretamente do Médio Oriente, frequentemente invocada como atenuante, não tem qualquer relevância prática num mercado global. Como o *Observador* sublinhou em peça jornalística publicada a 1 de abril, entre o Estreito de Ormuz e os campos de milho do Ribatejo distam milhares de quilómetros e Portugal nem compra fertilizantes que passem por ali, mas, num mercado que é global, quando a principal fonte seca o mundo vai beber às restantes, o que provoca disrupção na oferta e aumento imediato dos preços. Na mesma reportagem, João Coimbra, presidente da Agromais, a maior cooperativa de produtores de cereais e hortícolas do norte do vale do Tejo, descreveu o «pânico» entre os colegas produtores e admitiu que «subidas de 50% se calhar já ninguém vai conseguir evitar».

Em quarto lugar, a sua intensidade no custo de produção. Os fertilizantes representam, segundo a Comissão Europeia, em média 6% dos custos dos fatores de produção suportados pelos agricultores da UE, mas podem chegar aos 12% nas culturas arvenses. No caso português, em particular nas culturas de outono/inverno (cereais, hortícolas) e no milho de regadio, os fertilizantes podem representar entre 30% e 40% do custo total de uma cultura, segundo a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) e a publicação especializada *Agroportal*. O secretário-geral da CAP, Luís Mira, sintetizou a equação subjacente: «o custo de fabrico dos fertilizantes é essencialmente energia». Os fertilizantes são, em rigor, uma forma derivada de energia fóssil: quando o gás natural sobe, o custo dos fertilizantes sobe imediatamente; quando o petróleo sobe, sobe o custo da logística internacional dos fertilizantes; quando ambos sobem em simultâneo, como no presente choque, o efeito é multiplicador.

Em quinto lugar, a sua relevância para a segurança alimentar. A Associação Internacional de Fertilizantes (IFA) estima que cerca de metade da produção mundial de alimentos depende, direta ou indiretamente, do azoto sintético. Sem fertilizantes minerais, a produtividade agrícola, em particular nas culturas anuais, colapsaria em poucos ciclos. A produção de fertilizantes nitrogenados é, segundo a IFA, responsável por 94% do consumo energético de toda a indústria de fertilizantes, o que ilustra a dimensão do canal de transmissão entre o preço da energia e a viabilidade da agricultura.

Os efeitos da guerra do Médio Oriente sobre o mercado dos fertilizantes são já claramente mensuráveis e diretamente atribuíveis ao conflito.

Em termos globais, segundo dados compilados pela *Reuters* e pelo *Financial Times* e citados em notas técnicas da RaboResearch e do Banco Mundial: o preço da tonelada de ureia granulada subiu 54%, passando de 446 dólares em fevereiro para 687 dólares em finais de abril; a amónia anidra registou aumentos de aproximadamente 39%; os fluxos de enxofre, fator essencial à produção de fosfatos, também foram interrompidos, com restrições adicionais resultantes da política chinesa de controlo das exportações; a maior unidade mundial em sítio único de produção de ureia, da Qatar Fertiliser Company (QAFCO), cessou exportações regulares no início de março; o Irão, principal exportador de ureia da região do Golfo segundo a International Fertilizer Association, está em interrupção total; o Banco Mundial projeta um aumento de 31% nos preços globais dos fertilizantes em 2026, com a ureia a subir 60%, colocando a sua acessibilidade no pior nível desde 2022.

Em termos europeus, a contração do abastecimento é dramática. Segundo dados da Comissão Europeia citados pelo *Jornal Económico* a 12 de março, em janeiro de 2026 a União Europeia importou aproximadamente 179 mil toneladas de fertilizantes nitrogenados, contra 1,18 milhões de toneladas no mesmo mês de 2025, uma redução de aproximadamente 85%. O preço da ureia no mercado europeu passou de cerca de 470 euros por tonelada no final de 2025 para cerca de 570 euros após a entrada em vigor, a 1 de janeiro de 2026, do Mecanismo de Ajustamento Carbónico nas Fronteiras (CBAM, na sigla inglesa), e continuou a escalar com a guerra. Um estudo do Rabobank estima que, até 2030, o preço dos fertilizantes azotados importados poderá subir cerca de 50% só por força do CBAM, antes de qualquer choque adicional.

Acresce o impacto das tarifas adotadas pela União Europeia sobre fertilizantes provenientes da Rússia e da Bielorrússia, em vigor desde 1 de julho de 2025 nos termos do regulamento aprovado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em maio e junho de 2025: 6,5% *ad valorem* acrescido de 40 a 45 euros por tonelada no biénio 2025-2026, com escalada progressiva até 430 euros por tonelada até 2028. Estas tarifas, justificadas pela necessidade de reduzir a dependência económica europeia da Rússia e de cortar receitas que financiam a guerra de agressão contra a Ucrânia, têm, no entanto, o efeito colateral de pressionar adicionalmente os preços para os agricultores europeus.

Em Portugal, segundo Marco Morais, presidente da ANPIFERT, em declarações ao *Observador* a 1 de abril, «tem havido impacto nas tabelas de preços, sim»; o presidente reconhece ainda «o risco de poder haver alguma dificuldade de aprovisionamento, porque esta é uma época de forte consumo» e que «muitas das casas agrícolas que vendem os produtos estão a ratear as entregas». A consultora *Argus* projeta que apenas o efeito CBAM se traduza num impacto adicional de cerca de 28 milhões de euros nos custos dos agricultores portugueses, sobre um mercado de cerca de 350 milhões, antes ainda do efeito guerra. Os dados das Contas Económicas da Agricultura do INE, divulgadas em dezembro de 2024, mostravam, em sentido contrário, uma queda de 17,3% nos preços dos adubos em 2024, na sequência da queda de 26,8% em 2023, na sequência do aumento de 29,5% em 2022, o que significa que, mesmo na mais recente conjuntura favorável, o preço dos adubos permaneceu acima do nível pré-pandémico, e que o presente choque opera sobre uma base de partida estruturalmente sobrevalorizada.

A literatura científica documenta de forma robusta o canal de transmissão dos choques de fertilizantes para os preços ao consumidor. Em particular, um estudo recente de Hugo Morão, investigador da Autoridade Tributária e Aduaneira e do ISEG-Universidade de Lisboa, publicado em 2025 na *Food Policy*, com o título *The economic consequences of*

fertilizer supply shocks, e financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, analisa, com recurso a um modelo BVAR estrutural e a um índice de choques no abastecimento de fertilizantes construído a partir de mais de trinta países, o impacto destes choques especificamente sobre a indústria alimentar portuguesa, em três dimensões: atividade de mercado (volume de negócios doméstico e externo), preços de produção, e dinâmicas do mercado de trabalho. Os resultados são inequívocos: «os choques no abastecimento de fertilizantes desencadeiam aumentos imediatos nos preços de produção, tanto nos mercados domésticos como nos externos, com as empresas a transmitirem o aumento dos custos aos consumidores»; o ajustamento do mercado de trabalho, ou seja, dos salários e das horas trabalhadas, fica para depois, agravando, no curto prazo, a perda de poder de compra real dos trabalhadores.

Esta evidência empírica específica para Portugal corrobora a literatura internacional, designadamente a síntese publicada em 2025 na mesma revista *Food Policy* sobre *Fertilizer, soil health, and economic shocks*, e o estudo de referência do Center for Agricultural and Rural Development (CARD) da Universidade Estadual do Iowa (Crespi, Hart, Pudenz, Schulz, Wongpiyabovorn e Zhang, *An Examination of Recent Fertilizer Price Changes*, Staff Report 22-SR 117, 2022), encomendado pelo Procurador-Geral do Estado do Iowa, Tom Miller, na sequência de queixas formais da Iowa Corn Growers Association.

O estudo CARD documenta «evidência estatística para mudanças estruturais ao longo da cadeia de comercialização dos fertilizantes», com o aumento dos custos energéticos a constituir o principal motor dos preços e sugere que «as empresas do setor podem estar a aproveitar a inflação para subir preços».

Quanto ao grau de concentração da oferta mundial, o trabalho de referência de Bekkerman, Brester e Ripplinger publicado em 2020 na revista *Choices* documenta que, em 2018, os quatro maiores produtores de amónia dos Estados Unidos da América representavam 75,3% da produção doméstica, com um Índice de Herfindahl-Hirschman do setor a cifrar-se em 2387, valor classificado pelo Departamento da Justiça e pela Comissão Federal do Comércio dos EUA como mercado moderadamente concentrado, no limiar superior. A própria Nutrien, líder mundial em capacidade instalada de potássio, com cerca de um quinto da capacidade global, surge no quadro de um setor onde meia dúzia de operadores controla a maioria das exportações dos três principais nutrientes (azoto, fósforo, potássio).

Esta evidência sobre concentração e poder de mercado é particularmente relevante para Portugal, onde, recorde-se, sete empresas representam 90% do mercado interno. Sem se

imputar, *prima facie*, qualquer prática anticoncorrencial específica aos operadores nacionais, é objetivo cuidado do legislador desenhar mecanismos que impeçam a apropriação rentista, em situação de choque sistémico, das margens estruturalmente compactadas que existem em mercados pouco concentrados, e que se ampliam, por força das circunstâncias, em mercados altamente concentrados. Esse é precisamente o sentido jurídico-económico de uma intervenção temporária e excecional sobre as margens.

Os efeitos sobre os preços dos alimentos são, hoje, indiscutíveis. A agência de notação financeira DBRS Morningstar, em nota especial publicada em fevereiro, alertou expressamente para o «autêntico efeito dominó» que a perturbação na indústria de fertilizantes irá ter sobre os preços alimentares, perturbação esta agravada, recorde-se, pelo facto de cerca de 30% do comércio global de fertilizantes (e até 35% das exportações mundiais de ureia) passar pelo Estreito de Ormuz, conforme estimativas convergentes da Organização das Nações Unidas, do International Food Policy Research Institute (IFPRI) e do Center for Strategic and International Studies (CSIS). Apenas a Qatar Fertiliser Company (QAFCO), com sede em Mesaieed, é responsável por aproximadamente 14% do comércio mundial de ureia. A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura (FAO), através do seu Índice de Preços dos Alimentos (*Food Price Index*), regista subidas mensais consecutivas no primeiro trimestre de 2026.

Em síntese: a inação do Governo quanto aos fertilizantes não é apenas um descuido, mas um falhanço sistémico na contenção do choque inflacionário sobre os bens alimentares. A circunstância, manifestamente positiva, da manutenção da isenção de IVA sobre adubos, fertilizantes e corretivos de solos consagrada pelo artigo 4.º da Lei n.º 10-A/2022, de 28 de abril, e prorrogada para 2026 pela Lei n.º 45-A/2024 (Orçamento do Estado para 2025) e pelo OE 2026, é necessária, mas não suficiente. A isenção de IVA já não pode ser ativada como instrumento de resposta, está em vigor há quatro anos. Falta agora intervir, expressamente, sobre as margens de comercialização, único instrumento ainda não acionado e, no entanto, juridicamente disponível e politicamente legítimo.

O ministro da Agricultura, José Manuel Fernandes, afirmou em finais de março de 2026 que o Governo estaria «a trabalhar numa fórmula de apoio» para fazer face ao aumento dos fertilizantes. No Conselho de Ministros de 16 de abril de 2026, em que foi aprovado o cheque de 114 a 420 euros para o setor dos transportes (com extensão pontual aos veículos de produtores de cooperativas agrícolas), nada de substantivo foi avançado quanto aos fertilizantes. Em meados de abril, e até à data da apresentação do presente Projeto de Resolução, a inação mantém-se. As poucas medidas em vigor, a isenção de IVA do art. 4.º da Lei n.º 10-A/2022, prorrogada para 2026, e os apoios da PAC, são, de longe,

insuficientes face à dimensão e à urgência do choque, e, no caso da PAC, têm um calendário de execução plurianual que não responde à pressão imediata sobre a tesouraria das pequenas e médias explorações agrícolas. Acresce que o ministro da Presidência, António Leitão Amaro, afirmou no mesmo Conselho de Ministros de 16 de abril que o IVA zero não seria uma medida eficaz, alegando que «a sua absorção é tipicamente feita pelos produtores e não há passagem para o consumidor» - afirmação que contraria diretamente a evidência da monitorização semanal da DECO PROteste e do Banco de Portugal durante a vigência da Lei n.º 17/2023, de 14 de abril, monitorização essa que documentou a transmissão efetiva da poupança fiscal ao consumidor durante o período de aplicação da medida.

Neste quadro, é dever do Estado português intervir no curto prazo para proteger a viabilidade económica da agricultura nacional, salvaguardar os pequenos e médios produtores, evitar a concentração adicional do setor por insolvência, e impedir que o aumento dos custos dos fertilizantes seja repercutido no preço dos alimentos sem qualquer mecanismo de partilha com outros elos da cadeia.

A regulação dos preços e das margens de comercialização não é uma exceção exótica no ordenamento jurídico português. Pelo contrário: tem uma longa tradição, repetidamente acionada em momentos de emergência económica.

O Decreto-Lei n.º 75-Q/77, de 28 de fevereiro (na senda do Decreto-Lei n.º 329-A/74, de 10 de julho), estabeleceu os regimes jurídicos a que podem ser submetidos os preços dos bens e serviços vendidos no mercado interno: preços máximos, preços controlados, preços declarados, preços contratados, margens de comercialização fixadas e preços livres. Este quadro continua, no essencial, em vigor para um conjunto restrito, mas relevante de bens e serviços. Dito de outra forma, o Decreto-Lei n.º 75-Q/77, de 28 de fevereiro funciona como uma "lei-quadro", sendo, geralmente, os produtos e serviços determinados por portaria.

Em situação de emergência sanitária recente, o Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril, aditou o artigo 32.º-B ao Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, conferindo expressamente «ao membro do Governo responsável pela área da economia, conjuntamente com o membro do Governo responsável pela área setorial, o poder de determinar as medidas de exceção necessárias à contenção e limitação de mercado, incluindo a possibilidade de limitação máxima de margens de lucro». Foi ao abrigo deste preceito habilitante que o Despacho n.º 4699/2020, de 18 de abril, dos Ministros de Estado, da Economia e da Transição Digital e da Saúde, fixou em 15% a percentagem

máxima de lucro na comercialização, por grosso e a retalho, de dispositivos médicos e equipamentos de proteção individual, álcool etílico, gel desinfetante cutâneo de base alcoólica e, posteriormente, dos autotestes de diagnóstico da COVID-19 com marcação CE, medida que vigorou enquanto se manteve a declaração do estado de emergência e que foi aplicada com fiscalização atribuída à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

O regime do Despacho n.º 4699/2020 é o precedente direto da intervenção que agora se preconiza. Os pressupostos jurídicos que justificaram, em 2020, a limitação das margens são integralmente transponíveis para o presente contexto de choque sistémico sobre os fertilizantes agrícolas: bens essenciais à proteção de uma função pública (na pandemia, a saúde pública; agora, a segurança alimentar nacional e a viabilidade do setor primário); risco objetivo de práticas especulativas em mercado altamente concentrado; necessidade de garantir disponibilidade dos bens a preços não especulativos; carácter excecional e temporário da medida; existência de uma autoridade administrativa com competência para fiscalizar e sancionar.

Note-se ainda que a medida que se propõe, limitar as margens, e não fixar diretamente os preços de aquisição, é deliberadamente menos intrusiva do que o regime de preços máximos, deixando integralmente operativos os mecanismos de mercado quanto à formação dos preços de aquisição internacional, e atuando apenas no segmento da cadeia de valor onde, em conjuntura de choque global e mercado nacional concentrado, existe risco objetivo de captura rentista. Trata-se de uma intervenção cirúrgica, calibrada e proporcional à gravidade da situação.

Cumpre, no entanto, sublinhar que uma intervenção sobre as margens, isoladamente considerada, é insuficiente. Sem informação fiável e em tempo útil sobre a estrutura efetiva de custos da cadeia, nenhuma autoridade administrativa, por mais bem dotada que esteja, pode aferir o cumprimento de um teto. Sem uma rede de proteção complementar sobre o rendimento dos pequenos e médios agricultores, a margem máxima fixada arrisca-se a transformar-se em margem mínima de referência. E sem instrumentos paralelos que reduzam, no médio prazo, a dependência estrutural do mercado nacional face a um conjunto restritíssimo de origens internacionais e a um cabaz estreito de matérias-primas de elevada intensidade energética, o choque atual será apenas o ensaio do próximo. Daí que o presente Projeto de Resolução articule a limitação das margens com medidas complementares: a obrigação de reporte e a transparência pública dos preços e custos da cadeia; o reforço dos mecanismos de fiscalização; uma linha de apoio direto aos agricultores; a redução do preço administrativamente regulado

do gasóleo agrícola e da pesca; e o impulso à transição agroecológica e à autonomia em fertilização. É este conjunto, e não cada peça isoladamente, que permite responder à dimensão real do choque.

As três frentes deste choque, energia, alimentação, fertilizantes, não são independentes: estão estruturalmente interligadas. A energia mais cara torna os fertilizantes mais caros; os fertilizantes mais caros tornam os alimentos mais caros; os combustíveis mais caros agravam, na ponta, a logística de tudo. Uma resposta política à altura desta crise tem, pois, de operar simultaneamente sobre as três frentes, e tem de o fazer já, de forma articulada, com medidas proporcionais à dimensão do choque tríplice, calibradas no tempo e na intensidade, e com mecanismos de fiscalização que assegurem que a poupança fiscal e o esforço regulatório se traduzem efetivamente em preços mais baixos para as famílias portuguesas e em proteção do rendimento dos agricultores e das famílias com rendimentos mais baixos.

Assim, ao abrigo do disposto na alínea b) do artigo 156.º da Constituição da República Portuguesa e na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento da Assembleia da República, a Assembleia da República resolve recomendar ao Governo que:

1. Implemente a redução temporária, por um período de três meses, renovável de acordo com a evolução da situação internacional, da taxa do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) aplicável às transmissões e importações de gasolina e de gasóleo rodoviário da taxa normal (23%) para a taxa intermédia (13%).

2. Adote um regime transitório de regulação do preço máximo de venda ao público da gasolina sem chumbo e do gasóleo rodoviário que assegure cumulativamente:

a) A definição, por portaria do membro do Governo responsável pela área da energia, sob proposta da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) e ouvida a Autoridade da Concorrência (AdC), de uma fórmula legal de cálculo do preço máximo de venda ao público assente na soma das seguintes componentes:

i) preço grossista médio nacional do dia útil anterior, comunicado obrigatoriamente até às 9h00, por via eletrónica, à Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) e à Entidade Nacional para o Setor Energético, E. P. E. (ENSE), pelos cinco operadores com maior quota no mercado grossista nacional de combustíveis líquidos rodoviários no ano civil anterior, conforme apurado anualmente pela DGEG;

ii) Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos e e demais tributos especiais legalmente devidos sobre o produto;

iii) Margem retalhista máxima fixada em 0,06€ por litro para a gasolina sem chumbo IO95 e para o gasóleo simples e em 0,04€ por litro para o gasóleo colorido e marcado, garantindo a sustentabilidade dos operadores mas impedindo ganhos especulativos;

iv) Imposto sobre o Valor Acrescentado;

b) A publicação diária do preço máximo, por despacho do membro do Governo competente, com vigência a partir do dia útil seguinte ao da publicação;

3. Reponha, com carácter transitório e por um período inicial de três meses renovável trimestralmente, a aplicação de uma isenção de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) com direito à dedução (taxa zero) a um conjunto de produtos alimentares essenciais à composição do cabaz alimentar saudável das famílias portuguesas, à semelhança da medida vigente entre abril de 2023 e janeiro de 2024 ao abrigo da Lei n.º 17/2023, de 14 de abril, abrangendo, no mínimo, as seguintes categorias:

a) Cereais e tubérculos: pão, arroz, massas alimentícias e batata fresca;

b) Hortícolas e legumes frescos, refrigerados ou congelados, designadamente cebola, tomate, couve-flor, alface, brócolos, cenoura, courgette, abóbora, grelos, couve portuguesa, espinafres, nabo, alho-francês e ervilhas;

c) Frutas frescas: maçã, banana, laranja, pera e melão;

d) Leguminosas em estado seco: feijão vermelho, feijão frade e grão-de-bico;

e) Laticínios: leite (incluindo as suas variantes esterilizado, pasteurizado, ultrapasteurizado, fermentado e em pó), iogurtes e queijos;

f) Carne fresca ou congelada: porco, frango, peru e vaca;

g) Peixe fresco, refrigerado, congelado, seco, salgado ou em salmoura: bacalhau, sardinha, pescada, carapau, dourada e cavala;

h) Atum em conserva e ovos de galinha frescos;

i) Azeite, óleos vegetais alimentares e manteiga;

j) Bebidas e iogurtes de base vegetal produzidos à base de cereais, frutos secos ou hortícolas;

k) Produtos dietéticos destinados à nutrição entérica e produtos sem glúten para doentes celíacos.

4. Estabeleça, no âmbito da medida prevista no número anterior, acordos trimestrais de preços com os principais agentes da cadeia de produção e distribuição, designadamente produtores, intermediários e empresas da grande distribuição, garantindo que a redução da carga fiscal se reflete integral e efetivamente no preço final ao consumidor, com publicação trimestral, no portal do Governo, dos resultados da monitorização e da auditoria realizada à evolução de preços dos bens abrangidos.

5. Aprove, ao abrigo do quadro habilitante consagrado no Decreto-Lei n.º 75-Q/77, de 28 de fevereiro, e à luz do precedente direto do Despacho n.º 4699/2020, de 18 de abril, um diploma próprio que fixe, com vigência limitada ao período necessário à mitigação do choque, uma percentagem máxima de margem de lucro líquido aplicável à comercialização, por grosso e a retalho, no território nacional, das matérias fertilizantes definidas pelo Regulamento (UE) 2019/1009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de junho, abrangendo, em todas as suas formulações comerciais:

a) Os adubos minerais simples e compostos azotados (N), incluindo a ureia, o nitrato de amónio, o sulfato de amónio, o nitrato de cálcio e os adubos compostos com base em azoto;

b) Os adubos minerais simples e compostos fosfatados (P), incluindo o superfosfato e o fosfato diamónico;

c) Os adubos minerais simples e compostos potássicos (K), incluindo o cloreto de potássio e o sulfato de potássio;

d) Os adubos minerais compostos NPK e seus derivados;

e) Os corretivos minerais de solos, designadamente calcários, gessos e correctivos magnésicos;

f) Os bioestimulantes minerais de uso agrícola, na aceção do Regulamento (UE) 2019/1009.

6. Fixe a percentagem máxima de margem de lucro líquido prevista no número anterior em valor não superior a 15%, em linha com o limite estabelecido pelo Despacho n.º 4699/2020, de 18 de abril, podendo o membro do Governo responsável pela área da agricultura, ouvida a Autoridade da Concorrência (AdC) e a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), determinar valores mais exigentes para os fertilizantes azotados, em função da intensidade do choque registado em cada subcategoria e do diferencial face aos preços de referência internacional.

7. Crie, em diploma específico, com vigência alinhada com a do regime previsto nos n.ºs 5 e 6, um dever de reporte mensal, por via eletrónica e em formato normalizado, à Direção-Geral de Atividades Económicas (DGAE) e à Autoridade Tributária e Aduaneira (AT), por parte de todos os operadores com volume de negócios anual superior a 5 000 000 € na importação, produção, transformação ou distribuição grossista de matérias fertilizantes em território nacional, dos seguintes elementos:

a) Preço médio de aquisição em origem, desagregado por matéria-prima ou produto e por país de proveniência;

b) Custos logísticos e de armazenamento por tonelada;

c) Volumes adquiridos, comercializados e em armazém;

d) Margem bruta e margem líquida praticadas;

e) Identificação dos cinco principais clientes em volume e em valor.

8. Determine a publicação trimestral, em portal eletrónico público gerido pela DGAE em articulação com o Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP) do Ministério da Agricultura e do Mar, de relatório consolidado sobre a evolução do mercado nacional de fertilizantes, com base nos dados recolhidos nos termos do número anterior, garantindo a salvaguarda do segredo comercial individualizado;

9. Reforce, no âmbito do diploma referido nos n.ºs 5 e 6, o regime fiscalizador e sancionatório aplicável, atribuindo competências expressas de fiscalização à Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE) e à Direção-Geral de Alimentação e Veterinária (DGAV), em articulação com a AT, em toda a cadeia de comercialização, da produção e importação ao retalho, com particular enfoque na deteção de práticas de especulação de preços, simulação de custos e incumprimento dos limites de margem fixados;

10. Crie, em complemento das medidas anteriores, uma linha excecional de apoio direto, de natureza não reembolsável, à viabilização das explorações agrícolas e das pescas mais expostas ao choque com:

a) Aplicação prioritária às explorações com volume de negócios anual inferior a 200 000 € e Superfície Agrícola Utilizada inferior a 50 hectares, e às pequenas embarcações de pesca artesanal e costeira;

b) Majoração de pelo menos 25% para explorações inseridas em modos de produção biológico, integrado e regenerativo certificados, jovens agricultores e explorações

localizadas em territórios de baixa densidade definidos pela Portaria n.º 208/2017, de 13 de julho;

c) Procedimento simplificado de candidatura, com pré-preenchimento por confronto entre as bases de dados do IFAP, do parcelário agrícola, da DGADR e da AT, e prazo máximo de decisão de 30 dias;

11. Adote um regime transitório de redução do preço médio de venda ao público no Continente do gasóleo colorido e marcado consumido na agricultura e na pesca artesanal;

12. Desenvolva um Plano Nacional para a Autonomia em Fertilização e a Transição Agroecológica que articule:

a) Mecanismos de incentivo à reciclagem e valorização agrícola de matéria orgânica, designadamente estrumes, biorresíduos urbanos compostados e digestores de biogás;

b) Apoio ao desenvolvimento e à comercialização de bioestimulantes, fertilizantes orgânicos e organominerais produzidos a partir de subprodutos agrícolas e agroindustriais nacionais;

c) Apoio ao desenvolvimento de centrais cooperativas de compra agregada de fertilizantes para pequenos e médios produtores, designadamente através das Organizações de Produtores reconhecidas e das Adegas Cooperativas;

d) Constituição de uma reserva estratégica nacional de fertilizantes azotados dimensionada para 60 dias de consumo médio nacional, à imagem do regime das reservas estratégicas de produtos petrolíferos;

13. Crie uma contribuição extraordinária e temporária sobre os lucros excedentários auferidos no exercício de 2026 pelos operadores económicos de grande dimensão que atuem nos setores da exploração, refinação, distribuição e comercialização de produtos petrolíferos e energéticos, da produção, transporte, distribuição e comercialização de eletricidade e de gás natural, da importação, produção e comercialização grossista de fertilizantes minerais, da grande distribuição alimentar, e pelas instituições de crédito e sociedades financeiras de crédito, com as seguintes orientações: a) a contribuição corresponde ao maior dos seguintes valores: (i) 33% da parte do lucro tributável apurado em 2026 que exceda em mais de 20% a média aritmética dos lucros tributáveis dos quatro exercícios anteriores; (ii) 1,2% do volume de negócios apurado em território nacional, no caso dos sujeitos passivos não financeiros; (iii) 4,8% da soma da margem de juros e do saldo líquido das comissões apurado em território nacional, no caso das

instituições de crédito e sociedades financeiras de crédito; b) a taxa prevista na subalínea (i) da alínea anterior é elevada para 50% sempre que a Autoridade da Concorrência identifique práticas concertadas de fixação, indexação ou alinhamento de preços, comissões ou taxas durante o exercício de 2026; c) são desconsideradas, para efeitos do cálculo da contribuição, as operações de reorganização societária realizadas nos 24 meses anteriores, salvo demonstração de razões económicas válidas autónomas; d) a contribuição não é dedutível ao lucro tributável em sede de IRC e fica vedada a sua repercussão sobre os preços, comissões ou taxas praticadas junto dos clientes finais.

Palácio de São Bento, 5 de maio de 2026.

O Deputado do Bloco de Esquerda,

Fabian Figueiredo