

Projeto de Lei n.º 675/XV/1.ª (PAN)

Título: Prevê a monitorização dos preços dos bens alimentares e a proteção do consumidor de condutas especulativas e ilícitos concorrenciais

Data de admissão: 2023-03-21

Comissão de Agricultura e Pescas (7.ª)

ÍNDICE

- I. A INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS
- III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL
- IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL
- V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR
- VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VII. AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO
- VIII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

I. A INICIATIVA

Segundo a proponente, o aumento do custo de vida está a deixar as famílias em grandes dificuldades: o preço do cabaz de bens alimentares essenciais aumentou 27% entre janeiro de 2022 e fevereiro de 2023.

Através de dados recolhidos pela Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE), conclui que em 2022 o retalho alimentar teve uma margem de lucro bruta superior a 50% em alguns bens alimentares essenciais.

Releva que os aumentos dos preços verificados nos bens alimentares parecem estar muito para lá do legalmente aceitável, pela atual rede legal, pelo que entende que se deve exigir uma mais eficaz fiscalização.

O setor do retalho reitera que não existe especulação; no entanto, as fiscalizações realizadas pela ASAE resultaram na instauração de 51 processos-crimes por especulação.

Sublinha que a legislação em vigor não estipula critérios quantitativos expressos para a especulação, importando pois adequar a moldura legal para o efeito.

Refere que, face ao exposto, é necessária a intervenção do Estado visando proteger as famílias, dotando a ASAE de meios e recursos adequados para a fiscalização e a investigação de delitos antieconómicos.

Com a apresentação desta iniciativa a autora pretende proteger os consumidores face a eventuais tentativas de abuso, seja por via de comportamento especulativo, seja por ilícitos concorrenciais, reforçando os deveres de informação das empresas do setor alimentar à Autoridade da Concorrência, visando ainda criar uma obrigação de reporte mensal do preço médio de venda ao público dos produtos alimentares.

Recorda ainda que o Governo contratou duas empresas privadas para ajudar na fiscalização dos preços. O objetivo é recolher informação dos valores praticados nos últimos 4 anos e acompanhar a evolução dos produtos que vão ter imposto sobre o valor acrescentado (IVA) Zero.

II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pela Deputada única representante do partido Pessoas-Animais-Natureza (PAN), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#)¹ (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento), que consagram o poder de iniciativa da lei. Trata-se de um poder dos Deputados, por força do disposto na alínea *b*) do artigo 156.º da Constituição e na alínea *b*) do n.º 1 do artigo 4.º do Regimento, bem como dos grupos parlamentares, por força do disposto na alínea *g*) do n.º 2 do artigo 180.º da Constituição e da alínea *f*) do artigo 8.º do Regimento.

Assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento, encontra-se redigida sob a forma de artigos, tem uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal e é precedida de uma breve exposição de motivos, cumprindo os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 124.º do Regimento.

Encontram-se igualmente respeitados os limites à admissão das iniciativas previstos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que este projeto de lei define concretamente o sentido das modificações a introduzir na ordem legislativa e parece não infringir princípios constitucionais.

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 17 de março de 2023, tendo sido junta a [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido a 21 de março e baixou, na generalidade, à Comissão de Agricultura e Pescas (7.^a), no mesmo dia, por despacho do Presidente da Assembleia da República.

▪ Verificação do cumprimento da lei formulário

¹ As ligações para a Constituição e para o Regimento são feitas para o portal oficial da Assembleia da República

[A lei formulário](#)² estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa, pelo que deverá ser tida em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão e aquando da redação final.

O título da presente iniciativa legislativa – «Prevê a monitorização dos preços dos bens alimentares e a proteção do consumidor de condutas especulativas e ilícitos concorrenciais» - traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei formulário, embora possa ser objeto de aperfeiçoamento formal em sede de apreciação na especialidade ou em redação final.

Quanto à entrada em vigor da iniciativa, esta terá lugar no dia seguinte ao da sua publicação, nos termos do artigo 5.º do projeto de lei em análise, respeitando o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual «Os atos legislativos e os outros atos de conteúdo genérico entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação».

Em caso de aprovação, a iniciativa em apreço revestirá a forma de lei, sendo objeto de publicação na 1.ª série do *Diário da República*, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º da lei formulário.

Nesta fase do processo legislativo, a iniciativa em análise não nos suscita outras questões no âmbito da lei formulário.

III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

² A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que estabelece um conjunto de normas sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas.

O n.º 1 do [artigo 60.º](#) da [Constituição](#)³ (dispõe que «os consumidores têm direito à qualidade dos bens e serviços consumidos, à formação e à informação, à proteção da saúde, da segurança e dos seus interesses económicos, bem como à reparação de danos.» O n.º 2 deste artigo proíbe todas as formas de publicidade oculta, indireta ou dolosa», remetendo para a lei a disciplina desta matéria, e o n.º 3 consagra constitucionalmente as associações de consumidores e as cooperativas de consumo.

Na [redação originária](#) da Constituição, a proteção aos consumidores apenas era referida na parte II como uma das incumbências prioritárias do Estado no âmbito da organização económica, mas autonomizou-se na [revisão de 1982](#) (passando a estar prevista no artigo 110.º) e foi promovida a direito fundamental na [revisão de 1989](#), a partir da qual integrou a parte I da Constituição, referente aos direitos e deveres fundamentais.

Na decorrência do citado preceito constitucional, foi aprovado o regime legal aplicável à defesa dos consumidores, também conhecido como Lei de Defesa do Consumidor, que atualmente se rege pela [Lei n.º 24/96, de 31 de julho](#)⁴.

A Lei de Defesa do Consumidor veio consagrar explicitamente o direito do consumidor à informação para o consumo e à proteção dos interesses económicos nas alíneas d) e e) do seu [artigo 3.º](#), densificado, depois, nos [artigos 7.º](#), [8.º](#) e [9.º](#).

Enquanto o artigo 7.º define como incumbência do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais o desenvolvimento e a adoção de medidas tendentes à informação geral do consumidor, o artigo 8.º faz recair sobre o fornecedor do bem ou o prestador de serviço o dever de informar o consumidor de forma clara, objetiva e adequada sobre, entre outros, as características principais dos bens ou serviços, o preço total destes ou a existência de garantia de conformidade dos bens, com a indicação do respetivo prazo.

De acordo com o último destes artigos, o consumidor tem igualmente o direito à proteção dos seus interesses económicos, impondo-se nas relações jurídicas de consumo a

³Diploma consolidado retirado do portal oficial da Assembleia da República. Todas as referências à Constituição nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário. Consulta efetuada em 14/04/2023.

⁴ Diploma consolidado retirado do sítio na *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas nesta parte da nota técnica são feitas para o referido portal oficial, salvo indicação em contrário.

igualdade material dos intervenientes, a lealdade e a boa-fé, nos preliminares, na formação e ainda na vigência dos contratos.

A definição legal de consumidor encontra-se prevista no n.º 1 do [artigo 2.º](#), abrangendo «todo aquele a quem sejam fornecidos bens, prestados serviços ou transmitidos quaisquer direitos, destinados a uso não profissional, por pessoa que exerça com carácter profissional uma atividade económica que vise a obtenção de benefícios».

Por outro lado, o [artigo 80.º](#) da Constituição elenca os princípios em que a organização económico-social se fundamenta, nomeadamente os da subordinação do poder económico ao poder político democrático; da coexistência dos sectores público, privado e cooperativo e social de propriedade dos meios de produção; da liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista; e do planeamento democrático do desenvolvimento económico e social.

No quadro económico e social, o [artigo 81.º](#) da Constituição comete ao Estado um conjunto de incumbências prioritárias, destacando-se as de promover o aumento do bem-estar social e económico e da qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia de desenvolvimento sustentável; promover a justiça social, assegurar a igualdade de oportunidades e operar as necessárias correções das desigualdades na distribuição da riqueza e do rendimento, nomeadamente através da política fiscal; garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores; e criar os instrumentos jurídicos e técnicos necessários ao planeamento democrático do desenvolvimento económico e social.

O [artigo 90.º](#) descreve os objetivos a serem alcançados pelos planos de desenvolvimento económico e social, sendo três destes a promoção do crescimento económico, a coordenação da política económica com as políticas social, educativa e cultural e a qualidade de vida do povo português.

E, por fim, o [artigo 99.º](#) enuncia os objetivos da política comercial: a concorrência salutar dos agentes mercantis; a racionalização dos circuitos de distribuição; o combate às atividades especulativas e às práticas comerciais restritivas; o desenvolvimento e a diversificação das relações económicas externas; e a proteção dos consumidores.

Rui Medeiros e Patrícia Fragoso Martins afirmam que, por um lado, «A atual enumeração constitucional dos objetivos da política comercial, ainda que não se esgote

nessa dimensão, confirma o **lugar central do mercado e da concorrência** na ordem jurídico-económica portuguesa», e, por outro, «(...) uma vez que o funcionamento eficiente dos mercados não pode ser deixado unicamente aos agentes económicos, a Constituição explicita como objetivo específico da política comercial, ‘*o combate às atividades especulativas e às práticas comerciais restritiva*’». Referem ainda os autores que, «[...] num quadro que se mantém coerente, o legislador constitucional está consciente de que a política de defesa da concorrência não pode ser dissociada do interesse dos consumidores intermédios e finais. Por isso, depois de consagrar no artigo 60.º um conjunto de direitos fundamentais dos consumidores e de proclamar, no artigo 81.º, alínea i), como incumbência prioritária do Estado no âmbito económico e social garantir a defesa dos interesses e os direitos dos consumidores, o artigo 99.º, alínea e), aponta como objetivo constitucional da política comercial “*a proteção dos consumidores*”⁵».

No âmbito dessa proteção do consumidor bem como da regulação de uma são e leal concorrência empresarial, foi publicado o [Decreto-Lei n.º 138/90, de 26 de abril](#)⁶, que obriga a que os bens destinados à venda a retalho exibam o respetivo preço de venda ao consumidor, harmonizando a legislação nacional com as regras comunitárias e promovendo um mais transparente funcionamento do mercado, já que apenas o acesso a uma informação correta por parte do consumidor possibilita a este uma livre escolha.

As infrações ao disposto neste diploma constituem contraordenação económica grave, punível nos termos do Regime Jurídico das Contraordenações Económicas (RJCE), aprovado em anexo ao [Decreto-Lei n.º 9/2021, de 29 de janeiro](#), assumindo a [Autoridade de Segurança Alimentar e Económica](#) (ASAE) as competências de fiscalização e consequente instrução dos respetivos processos de contraordenação.

As práticas comerciais com redução de preço nas vendas a retalho praticadas em estabelecimentos comerciais, com vista ao escoamento das existências, ao aumento do volume de vendas ou a promover o lançamento de um produto não comercializado anteriormente pelo agente económico, foram igualmente objeto de atenção legislativa, encontrando-se atualmente reguladas pelo [Decreto-Lei n.º 70/2007, de 26 de março](#)⁷.

⁵ MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui, Constituição Portuguesa Anotada, Volume II, 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. 2018, págs. 178 e 179 (itálicos e negritos dos autores).

⁶ Texto consolidado.

⁷ Idem.

Tal como no caso anterior, a fiscalização do cumprimento do disposto neste diploma é da competência da ASAE, que também instrui os processos de contraordenação, uma vez que as infrações a este normativo são sancionadas nos termos do RJCE.

O crime de especulação encontra-se previsto no [artigo 35.º](#) do [Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro](#), que altera o regime em vigor em matéria de infrações antieconómicas e contra a saúde pública. Comete este crime quem: vender bens ou prestar serviços por preços superiores aos permitidos pelos regimes legais a que os mesmos estejam submetidos; alterar, sob qualquer pretexto ou por qualquer meio e com intenção de obter lucro ilegítimo, os preços que do regular exercício da atividade resultariam para os bens ou serviços ou, independentemente daquela intenção, os que resultariam da regulamentação legal em vigor; vender bens ou prestar serviços por preço superior ao que conste de etiquetas, rótulos, letreiros ou listas elaborados pela própria entidade vendedora ou prestadora do serviço; ou vender bens que, por unidade, devem ter certo peso ou medida, quando os mesmos sejam inferiores a esse peso ou medida, ou contidos em embalagens ou recipientes cujas quantidades forem inferiores às nestes mencionadas⁸.

A prática dolosa deste crime é punida com prisão de 6 meses a 3 anos e multa não inferior a 100 dias e a prática negligente com prisão até 1 ano e multa não inferior a 40 dias.

A ASAE, que se rege pelo [Decreto-Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto](#), o qual aprova a sua orgânica, tem por missão a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar. De entre as atribuições que o artigo 2.º deste diploma lhe comete, destaca-se, tendo em consideração o teor da iniciativa legislativa objeto desta nota técnica, a de «fiscalizar a venda de produtos e serviços nos termos legalmente previstos tendo em vista garantir a segurança e saúde dos consumidores, bem como fiscalizar o cumprimento das obrigações legais dos agentes económicos»⁹.

⁸ Alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 35.º.

⁹ Veja-se, a título de exemplo, o [comunicado de imprensa](#) deste organismo, datado de 4 de abril passado, sobre «uma operação de fiscalização, de norte a sul do País, dirigida a supermercados e hipermercados, tendo como principal objetivo proceder à verificação do cumprimento das

A finalidade desta atuação é, acima de tudo, garantir e proteger os interesses dos consumidores, através da fiscalização da concorrência leal entre os operadores económicos, e a estabilidade dos mercados, mediante, por exemplo, o controlo dos preços de determinados bens.

A atividade da [Autoridade da Concorrência](#) (AdC) é disciplinada pelo regime jurídico da concorrência, aprovado pela [Lei n.º 19/2012, de 8 de maio](#)¹⁰, e pelos seus estatutos, aprovados em anexo ao [Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto](#)¹¹.

A AdC é, de acordo com o [artigo 1.º](#) dos seus estatutos, uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, que tem por missão assegurar a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, no respeito pelo princípio da economia de mercado e de livre concorrência, tendo em vista o funcionamento eficiente dos mercados, a afetação ótima dos recursos e os interesses dos consumidores, nos termos previstos na lei e naqueles estatutos, e prossegue a sua missão em Portugal, sem prejuízo das competências que lhe estejam cometidas em virtude de obrigações decorrentes de direito internacional a que o Estado português se encontre vinculado, particularmente as resultantes do direito da União Europeia.

Através do [Despacho n.º 12209/2022, de 19 de outubro](#), foi criado o Observatório de Preços «Nacional é Sustentável», que funciona junto do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)¹².

O Observatório tem por missão a avaliação dos impactos da conjuntura de mercado nos preços ao nível do consumidor, com a finalidade de garantir uma monitorização eficaz dos custos e preços ao longo da cadeia de abastecimento agroalimentar.

A atuação do Observatório tem como objetivos: recolher e analisar informação ao nível da estrutura de custos, preços e margens de valor, no sentido de permitir uma maior transparência na cadeia agroalimentar; potenciar o conhecimento e acompanhamento

disposições legais que regulamentam a afixação de preços no comércio e a informação correta ao consumidor», na sequência de denúncias de cidadãos, recebidas pela ASAE.

¹⁰ Texto consolidado.

¹¹ Idem.

¹² A página do GPP na *Internet* disponibiliza informação sobre este [Observatório](#), sendo possível também aceder a fichas de evolução de preços na produção de um vasto conjunto de produtos.

da cadeia; incrementar a competitividade do setor; e apoiar a formulação das políticas no setor agroalimentar.

Em 27 de março de 2023, o Governo, a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) e a Associação Portuguesa das Empresas de Distribuição (APED) assinaram um [pacto para a estabilização e redução de preços dos bens alimentares](#), que inclui apoios à produção agrícola, para mitigar o impacto dos custos de produção, a redução do IVA para a taxa zero num cabaz de produtos alimentares entre os mais procurados e os mais necessários a uma alimentação equilibrada, e a repercussão da redução do IVA nos preços pagos pelo consumidor final. Inclui ainda a intenção de manter a estabilidade possível dos preços durante seis meses, sendo o pacto sujeito a avaliação intercalar ao fim de três meses após a sua assinatura.

Na sequência deste pacto, foi publicada a [Lei n.º 17/2023, de 14 de abril](#), que procede à aplicação transitória de isenção de IVA a certos produtos alimentares, identificados no seu artigo 2.º. Esta lei entrará em vigor a 18 de abril de 2023 e vigorará até 31 de outubro de 2023.

As taxas de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) aplicável às importações, transmissões de bens e prestações de serviços encontram-se previstas no [artigo 18.º do Código do IVA](#)¹³, que remete para as listas anexas a enumeração dos bens e serviços tributados à taxa de 6% ([Lista I](#)) ou de 13% ([Lista II](#)), recaindo sobre os restantes a taxa de 23%.

IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

▪ **Âmbito da União Europeia**

Nos termos do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), a agricultura – com as pescas – é um domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros. Os artigos 38.º e

¹³ Versão consolidada retirada do portal da Autoridade Tributária e Aduaneira. Todas as referências a legislação fiscal são feitas para o referido portal, salvo indicação em contrário.

seguintes do mesmo Tratado, congregam uma política comum executada pela União Europeia (UE) no âmbito da agricultura e as pescas, enunciando os seus objetivos:

- «a) Incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização ótima dos fatores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) Estabilizar os mercados;
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.»

As diferentes componentes do funcionamento da [Política Agrícola Comum](#)¹⁴ (PAC) encontram-se previstos nos seguintes regulamentos:

- [Regulamento \(UE\) n.º 1307/2013](#)¹⁵ relativo a regras para pagamentos diretos aos agricultores;
- [Regulamento \(UE\) n.º 1308/2013](#)¹⁶ relativo à organização comum dos mercados dos produtos agrícolas;
- [Regulamento \(UE\) n.º 1305/2013](#)¹⁷ relativo ao apoio ao desenvolvimento rural;

¹⁴ A 31 de agosto de 2022, a Comissão Europeia aprovou o [primeiro pacote de planos estratégicos da PAC](#) para sete países: Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Polónia, Portugal e Espanha. No âmbito da política reformada, o financiamento será distribuído de forma mais equitativa pelas pequenas e médias explorações agrícolas familiares, bem como pelos jovens agricultores.

¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013R1307>

¹⁶ A COM (2011) 626 - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que estabelece uma organização comum dos mercados dos produtos agrícolas (Regulamento «OCM única») foi objeto de escrutínio por parte da AR – [Parecer CAE](#).

¹⁷ A COM (2011) 627 - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) foi objeto de escrutínio por parte da AR – [Parecer CAE](#).

- [Regulamento \(UE\) n.º 1306/2013](#)¹⁸ relativo ao financiamento, gestão e acompanhamento da política agrícola comum

A Presidente da [Comissão Europeia, Ursula von der Leyen](#), apresentou como uma das grandes ambições da Comissão para o período de 2019-2024, o [Pacto Ecológico Europeu](#)¹⁹ visando tornar a economia da UE sustentável, transformando os desafios climáticos e ambientais em oportunidades em todos os domínios de intervenção e tornando a transição justa e inclusiva para todos.

Tendo em vista assegurar uma [cadeia alimentar mais sustentável](#), a Comissão delineou a estratégia “[Do prado para o prato](#)”²⁰ que contribuirá para a realização de uma economia circular, desde a produção até ao consumo. Acresce, a Comissão desenvolveu um plano de contingência para garantir o abastecimento alimentar e a segurança alimentar em tempos de crise, assegurando um fornecimento suficiente e variado de alimentos seguros, nutritivos, acessíveis e sustentáveis aos cidadãos em todos os momentos. Este plano previu ainda a criação de [um mecanismo europeu de preparação e resposta a crises de segurança alimentar](#) (EFSCM).

Na sua Comunicação «[Preservar a segurança alimentar e reforçar a resiliência dos sistemas alimentares](#)»²¹, a Comissão apresentou as graves consequências da invasão russa da Ucrânia para a [segurança alimentar mundial](#) e propôs uma [série de ações](#) a curto e médio prazo para reforçar a segurança alimentar a nível mundial e apoiar os agricultores e os consumidores na sequência do aumento dos preços dos alimentos e dos custos de produção, como a energia e os fertilizantes.

No que diz respeito à matéria sobre a defesa dos consumidores, cumpre referir a [Diretiva 98/6/CE](#) que estabelece regras relativas às indicações dos preços dos produtos

¹⁸ A COM (2011) 628 - Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo ao financiamento, à gestão e à vigilância da política agrícola comum foi objeto de escrutínio por parte da AR – [Parecer CAE](#).

¹⁹ Este Pacto prevê um [plano de ação](#) para impulsionar a utilização eficiente dos recursos através da transição para uma economia limpa e circular, assim como restaurar a biodiversidade e reduzir a poluição. A UE prestará igualmente apoio financeiro e assistência técnica para ajudar quem é mais afetado pela transição para a economia verde, através do [Mecanismo para uma Transição Justa](#)¹⁹.

²⁰ [COM \(2020\) 381](#)

²¹ [COM/2022/133 final](#)

oferecidos aos consumidores²², a qual requer que o preço de venda e o preço por unidade de todos os produtos vendidos por comerciantes a consumidores seja indicado de forma clara a fim de melhorar a informação dos consumidores e facilitar a comparação de preços, bem como a Diretiva [2005/29/CE](#)²³ relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores, que define as práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores que são proibidas na EU, aplicando-se a qualquer ato ou omissão diretamente relacionados com a promoção, a venda ou o fornecimento de um produto por parte de um profissional a um consumidor, protegendo os seus interesses económicos.

A [Diretiva \(UE\) 2019/2161](#) alterou a [Diretiva 93/13/CEE](#) (relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores) e as [Diretivas 98/6/CE](#) (regras relativas às indicações dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores), [2005/29/CE](#) (relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores) e [2011/83/UE](#) (relativa aos direitos dos consumidores), a fim de assegurar uma melhor aplicação e a modernização das regras da UE em matéria de defesa dos consumidores. Assim, esta Diretiva visa aumentar a proteção dos consumidores da UE em diversas áreas, tais como compras através de prestadores de mercados em linha, bem como a transparência na personalização de preços, a classificação de ofertas em linha e os direitos dos consumidores, sempre que se utilizem serviços «gratuitos» em linha.

De realçar ainda o [Regulamento \(UE\) 2017/2394 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2017](#), relativo à cooperação entre as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da legislação de proteção dos consumidores e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2006/2004, que estabelece as condições em que as autoridades competentes, que tenham sido designadas pelos respetivos Estados-Membros como responsáveis pela aplicação da legislação da União de proteção dos interesses dos consumidores, cooperam e coordenam entre si e com a Comissão as

²² A Comissão adotou a [Comunicação – Orientações sobre a interpretação e aplicação do artigo 6.o-A da Diretiva 98/6/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à defesa dos consumidores em matéria de indicações dos preços dos produtos oferecidos aos consumidores](#).

²³ Em 2021, a Comissão Europeia lançou [orientações atualizadas sobre a execução e a aplicação da diretiva 2005/29/CE](#), que explicam os principais conceitos e normas e apresentam exemplos práticos retirados da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia e dos tribunais e administrações nacionais para facilitar a aplicação da lei pelas autoridades nacionais e proporcionar uma maior segurança jurídica aos comerciantes. Estas orientações abrangem as alterações introduzidas pela Diretiva (UE) 2019/2161.

suas ações, a fim de fazer cumprir essa legislação e de assegurar o bom funcionamento do mercado interno, e de reforçar a proteção dos interesses económicos dos consumidores (artigo 1.º).

Cumpra, por fim, referir o programa de ação da UE no âmbito da política dos consumidores assenta na [Nova Agenda do Consumidor](#) para o período de 2020 a 2025, com o lema «Reforçar a Resiliência dos Consumidores para uma Recuperação Sustentável» que visa reforçar a confiança dos consumidores, assegurando uma proteção eficaz dos seus interesses e apoiando simultaneamente as empresas.

▪ **Âmbito internacional**

Países analisados

Apresenta-se, de seguida, o enquadramento internacional referente a: Espanha e França.

ESPANHA

O quadro legal onde se promove a proteção do consumidor através de instrumentos de mitigação da evolução dos níveis de preços encontra-se enquadrada em diversas disposições legislativas, donde se relevam as seguintes:

- A [Ley 7/1996, de 15 de enero](#)²⁴, de *Ordenación del Comercio Minorista*, onde se relevam as disposições relativas à estruturação de preços ([artículos 13 a 15](#)) assim como o regime sancionatório ([Título IV](#));
- A [Ley 15/2007, de 3 de julio](#) de *Defensa de la Competencia*, onde se releva as disposições relativas à organização e funcionamento e missão da [Comisión Nacional de la Competencia](#)²⁵ ([Título III](#));

²⁴ Texto retirado do portal legislativo espanhol *boe.es*. Todas as referências legislativas relativas a Espanha são feitas para este portal oficial, salvo indicação em contrário. Consultas efetuadas a 14.04.2023.

²⁵ Retirado do sítio da Internet *cnmc.es*. Consultas efetuadas a 14.04.2023.

- O [Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias; e
- A [Ley 12/2013, de 2 de agosto](#), de medidas para mejorar el funcionamiento de la cadena alimentaria, onde se relevam as disposições relativas às práticas comerciais abusivas ([artículos 12 a 14 bis](#)), assim como o [Observatorio de la Cadena Alimentaria](#)²⁶ ([artículos 19 a 21](#)).

O [Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentacion](#)²⁷ apresenta no seu portal as metodologias do [Sistema de Información de Precios Origen – Mayorista](#)²⁸, instrumento operacionalizado pelo *Observatorio de la Cadena Alimentaria*, acima identificado.

Atento aos desenvolvimentos legais relacionados com a atual conjuntura inflacionista, de entre o conjunto de medidas que têm vindo a ser tomadas pelas autoridades espanholas, cumpre mencionar os seguintes diplomas, respetivamente:

- O [Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo](#), por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, onde se relevam as disposições constantes do [Título III](#), relativas às medidas de apoio ao tecido económico e empresarial, nomeadamente no que concerne à incidência sobre os preços dos produtos provenientes do setor primário e das medidas de apoio aos setores agrícola, pecuário e piscatório;
- O [Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio](#), por el que se adoptan y se prorrogan determinadas medidas para responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania, para hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, y para la recuperación económica y social de la isla de La Palma. Entre as medidas estabelecidas pelo presente diploma, releva-se as disposições constantes do [Título IV](#), relativas a medidas de apoio a trabalhadores e agregados vulneráveis, assim como as disposições relativas à mitigação da subida de preços dos produtos energéticos ([Disposición adicional sexta](#)); e

²⁶ Retirado do sítio da Internet [mapa.gob.es](#). Consultas efetuadas a 14.04.2023.

²⁷ Retirado do sítio da Internet [mapa.gob.es](#). Consultas efetuadas a 14.04.2023.

²⁸ Retirado do sítio da Internet [mapa.gob.es](#). Consultas efetuadas a 14.04.2023.

- O [Real Decreto-ley 20/2022, de 27 de diciembre](#), de medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania y de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad. Este diploma inclui entre os seus objetivos, a contenção de preços e o apoio aos cidadãos e empresas mais afetados, nomeadamente em áreas como a energia, alimentação, transportes, indústria intensiva de gás, estabilidade económica e financeira e da proteção social.

FRANÇA

O Governo francês, [apresentou a 4 de agosto de 2022](#)²⁹ aprovou um [pacote legislativo](#)³⁰ relativo à defesa do poder de compra e ao controlo de preços, que incluem medidas de controlo da evolução dos preços. Na sequência desta [intervenção legislativa](#)³¹, salientam-se as disposições constantes da [Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat \(1\)](#).

Ainda com relevo para a apreciação da matéria em análise, corre termos na parlamento francês a a *Proposition de loi visant à mieux manger en soutenant les Français face à l'inflation et en favorisant l'accès à une alimentation saine*, [n° 889](#)³².

Recentemente, foi firmado um [acordo](#)³³ (6 de março de 2023), entre o Governo Francês e as empresas do setor da distribuição - com um prazo de três meses, com início em março de 2023 - denominado de «[trimestre anti-inflation](#)³⁴», através do qual se visa disponibilizar um vasto conjunto de produtos a preços preferenciais para os consumidores.

²⁹ Retirado do sítio da Internet [gouvernement.fr](#). Consultas efetuadas a 14.04.2023.

³⁰ Retirado do sítio da Internet [gouvernement.fr](#). Consultas efetuadas a 14.04.2023.

³¹ Diplomas consolidados retirado do portal oficial [legifrance.gouv.fr](#). Todas as ligações eletrónicas a referências legislativas referentes a França são feitas para o referido portal, salvo referência em contrário. Consultas efetuadas a 14.04.2023.

³² Retirado do sítio da Internet [assemblee-nationale.fr](#). Consultas efetuadas a 14.04.2023.

³³ Retirado do sítio da Internet [gouvernement.fr](#). Consultas efetuadas a 14.04.2023.

³⁴ Retirado do sítio da Internet [economie.gouv.fr](#). Consultas efetuadas a 14.04.2023.

V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da atividade parlamentar (AP), verifica-se que não se encontram pendentes quaisquer outras iniciativas legislativas ou petições sobre a matéria objeto do presente projeto de lei.

Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a mesma base de dados relevamos os seguintes antecedentes:

- - [Projeto de Lei n.º 442/XV \(L\)](#) – Introduce transparência e informação fidedigna na informação de preços – Rejeitado
 - [Projeto de Lei n.º 423/XV \(BE\)](#) – Cria mecanismos de intervenção e fixação de preços nos bens alimentares essenciais – Rejeitado.
 - [Projeto de Lei n.º 418/XV \(PAN\)](#) – Possibilita a aplicação de IVA Zero à aquisição de bens alimentares essenciais durante o ano de 2023 – Rejeitado.
 - [Projeto de Lei n.º 235/XV \(PCP\)](#) – Regime de preços dos bens alimentares essenciais – Rejeitado.

VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

▪ Consultas facultativas

Dado o teor da iniciativa em apreço podem ser ouvidas associações de produtores, associação de consumidores, associações da distribuição e retalho e entidades públicas que tutelam esta temática

VII. ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO

ABREU, Marcelino António – O crime de especulação de preços previsto no artigo 35.º do Decreto-Lei N.º 28/84 de 20 de janeiro : (comentário). **Revista Portuguesa de Direito do Consumo** [Em linha]. N.º 70 (jun. 2012), p.111-136. [Consult. 11 abr. 2023]. Disponível em WWW: <URL:

<https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140793&img=29147&save=true>>.

Resumo: O autor analisa o fenómeno da especulação de preços na perspetiva jurídica e respetivo enquadramento legal, começando por considerar que, «se a nível económico podemos ser tentados a dizer que a especulação é, por vezes, a alavanca que faz movimentar os mercados e criar flutuações na economia, gerando ganhos a uns e perdas a outros, também não deixa de ser verdade que, a esse nível, a especulação desenfreada e desregrada, pode trazer danos gravosos para a mesma economia», o que justifica a sua tipificação enquanto crime. Detém-se sobre a estabilidade dos preços enquanto bem jurídico tutelado «que a todos interessa [...] por dela depender, em muito, o planeamento dos orçamentos, não só das empresas, mas também das famílias, com todas as suas implicações, nomeadamente ao nível do consumo público e do peso que ele tem no crescimento económico», o que a coloca entre os «bens jurídicos supra individuais ou trans-individuais, mas a que urge, também, proteger». No seu comentário ao artigo 35.º do Decreto-Lei N.º 28/84, de 20 de janeiro, o autor conclui que «o legislador quis incriminar condutas lesivas de interesses próprios do sector económico e do regular funcionamento da economia e só colateralmente, porque essas condutas podem lesar interesses dos consumidores, é que o legislador protegeu interesses dos consumidores», considerando «não ser despidiendo debater-se acerca da necessidade de criação de um tipo legal de crime que punisse as condutas que atentem ou colocassem em perigo os interesses patrimoniais dos consumidores, principalmente quando a conduta a punir, mais que capaz de causar perigo ou dano aos interesses patrimoniais de um consumidor em concreto, seja capaz de criar perigo ou causar dano a um número indeterminado de consumidores.»

GARCÍA GERMÁN, Sol – **An assessment of the impacts of rising food prices on consumers** [Em linha] : **implications for the welfare of the poor and vulnerable**. Madrid : [s.n.], 2016. [Consult. 11 abr. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140798&img=29151&save=true>>.

Resumo: A evolução dos preços mundiais das matérias-primas agrícolas nos últimos anos tem gerado preocupação quanto ao seu possível impacto no bem-estar das pessoas em situação de pobreza, não só nos países em desenvolvimento, mas também

no conjunto da população mais vulnerável dos países desenvolvidos. A autora considera que compreender as implicações das mudanças nos preços das matérias-primas agrícolas constitui um elemento-chave para garantir a segurança alimentar, pelo que a presente investigação visa avaliar as consequências possíveis do aumento dos preços dos alimentos no bem-estar dos consumidores e das famílias, numa perspectiva global, elegendo como universos de estudo (e de confronto) a população dos países da União europeia e da Tanzânia. No contexto europeu, a autora conclui que o aumento dos preços dos alimentos pode afetar o consumo e a saúde das famílias que gastam grande parte do seu rendimento em alimentos, ainda que o impacto dos preços mais altos e da volatilidade nos mercados globais tenha um impacto limitado e temporário sobre os preços ao consumidor. Regista, porém, uma relação significativa e entre a privação de alimentos e o índice de preços de alimentos ao consumidor, sendo os agregados familiares com rendimentos mais baixos, que gastam grande parte do seu orçamento em alimentação, os mais vulneráveis à privação alimentar.

HANS-BÖCKLER-STIFTUNG. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung – **Inflation and counter-inflationary policy measures** [Em linha] : **the case of...** Düsseldorf : Macroeconomic Policy Institute (IMK) of Hans-Böckler-Foundation. 2022. [Consult. 06 jan. 2023]. Disponível em WWW: <URL: <http://catalogobib.parlamento.pt/ipac20/imglinks.jsp?bib=142099&profile=bar#>>.

Resumo: No decurso do ano de 2022, o IMK dedicou 10 edições dos seus *IMK Studies* à análise, em igual número de países da União Europeia, da evolução da inflação e das medidas implementadas, de natureza fiscal ou outra, para combate ao recente fenómeno inflacionista, tendentes a mitigar o seu impacto nos agregados familiares e empresas. Para além da análise económica e de evolução dos preços, os economistas convidados fazem, para cada um dos casos, a apresentação exaustiva das medidas de apoio implementadas, a avaliação do impacto orçamental dessa intervenção estatal, e uma análise crítica da eficácia das diferentes medidas adotadas. As realidades nacionais tratadas são: Países Baixos, Grécia, França, Itália, Espanha, Áustria, Polónia, Hungria, Croácia e Alemanha.