

## [Projeto de Lei n.º 423/XV/1 \(BE\)](#)

**Cria mecanismos de intervenção e fixação de preços nos bens alimentares essenciais**

Data de admissão: 20 de dezembro de 2022

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. [ENQUADRAMENTO BIBLIOGRÁFICO](#)

## I. A INICIATIVA

---

A iniciativa em apreço pretende a atenuação dos efeitos que a presente conjuntura económica nacional e internacional tem comportado na formulação de preços de bens essenciais. Os proponentes identificam, a este respeito, uma dimensão especulativa ínsita à crise inflacionária, resultante da estrutura do mercado de distribuição e comercialização de produtos alimentares, marcada pela presença de conglomerados financeiros com impacto na conformação dos preços, tanto no plano do produtor como no plano do consumidor.

É nesse sentido que se aventa o estabelecimento de um mecanismo de intervenção e fixação de preços de bens alimentares essenciais, assente em duas dimensões fundamentais: o estabelecimento da composição de um cabaz de bens que habilite, nos termos do n.º 2 do artigo 2.º da iniciativa, a realização de «alimentações completas»; e a fixação de preços máximos de comercialização dos bens integrantes do referido cabaz.

O articulado confere, assim, ampla liberdade ao Governo para fixação, designadamente por via regulamentar, dos instrumentos que tiver por mais idóneos à prossecução dos desideratos da iniciativa.

## II. APRECIÇÃO DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS, REGIMENTAIS E FORMAIS

---

### ▪ Conformidade com os requisitos constitucionais e regimentais

A iniciativa em apreciação é apresentada pelo Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), ao abrigo e nos termos do n.º 1 do artigo 167.º da [Constituição da República Portuguesa](#) (Constituição) e do n.º 1 do artigo 119.º do [Regimento da Assembleia da República](#) (Regimento),<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> Textos consolidados da Constituição e do Regimento disponíveis no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

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.

Observa o disposto na alínea *a*) do n.º 1 do artigo 123.º do Regimento e assume a forma de projeto de lei, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 119.º do Regimento.

A iniciativa 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.

Observa igualmente os limites à admissão da iniciativa estabelecidos no n.º 1 do artigo 120.º do Regimento, uma vez que parece não infringir a Constituição ou os princípios nela consignados e define concretamente o sentido das modificações a introduzir na

O projeto de lei em apreciação deu entrada a 16 de dezembro de 2022, acompanhado da respetiva [ficha de avaliação prévia de impacto de género](#). Foi admitido e baixou na generalidade à Comissão de Agricultura e Pescas (7.ª) a 20 de dezembro, por despacho do Presidente da Assembleia da República. No dia seguinte foi anunciado em sessão plenária. A respetiva discussão na generalidade encontra-se agendada para a reunião plenária de dia 12 de janeiro de 2023, por arrastamento com o Projeto de Lei n.º 235/XV/1.ª (PCP) - cfr. [Súmula da Conferência de Líderes n.º 21/XV, de 14 de dezembro de 2022](#).

#### ▪ **Verificação do cumprimento da lei formulário**

O título da presente iniciativa legislativa traduz sinteticamente o seu objeto, mostrando-se conforme ao disposto no n.º 2 do artigo 7.º da [Lei n.º 74/98, de 11 de novembro](#) (lei formulário).<sup>2</sup>

No que respeita ao início de vigência, o artigo 3.º deste projeto de lei estabelece que a sua entrada em vigor ocorrerá no prazo de 90 dias após a sua aprovação. Tal não

---

<sup>2</sup> Texto consolidado da lei formulário disponível no sítio da *Internet* da Assembleia da República.

garante<sup>3</sup> que seja cumprido o previsto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, segundo o qual os atos legislativos «entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início de vigência verificar-se no próprio dia da publicação», sugerindo-se que seja antes estabelecido um prazo a contar da sua publicação, conforme é mais usual.

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

### III. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NACIONAL

---

A [Constituição](#)<sup>4</sup> enuncia, no seu articulado, os princípios e valores estruturantes do Estado de direito democrático, as principais tarefas e incumbências a cargo do Estado e os direitos, liberdades e garantias fundamentais que assistem a cada cidadão.

Quanto às tarefas fundamentais do Estado, dependendo do seu âmbito, estas encontram-se identificadas em diversos preceitos como :

- No [artigo 9.º](#), do qual se salientam, em especial, as alíneas *b)* e *d)*:
  - «Garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático»; e
  - «Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais».

Quanto a esta norma, entende Jorge Miranda, que «As *tarefas* mais não são do que fins ou grandes metas a atingir pelo Estado; as *incumbências*, conexas com as funções como atividades típicas (política, legislativa, administrativa, jurisdicional),

---

<sup>3</sup> Por exemplo, não existe um prazo constitucional para a referenda ou legal para ou para a publicação em Diário da República, e a fixação da redação final.

<sup>4</sup>Todas as referências à Constituição são feitas para o sítio da *Internet* da Assembleia da República. Consultado no dia 4/01/2023.

correspondem a especificações das tarefas ao serviço de direitos e interesses a salvaguardar ou a promover<sup>5</sup>».

O mesmo autor afirma que, «De notar o modo como se acham redigidas as alíneas *b*) e *d*): ao Estado cumpre *garantir* os direitos e liberdades fundamentais; e *promover a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais* (assim como o bem-estar, a qualidade de vida e a igualdade real entre os portugueses) “mediante a transformação e a modernização das estruturas económicas e sociais”.

Os primeiros aparecem como direitos incondicionados, embora alguma das pertinentes normas constitucionais não se ofereçam exequíveis por si mesmas. Os segundos dependem, em larga medida, na sua concretização de condições de facto a obter e a construir. Têm, pois, estruturas algo diferentes, embora não sem componentes comuns e não sem que alguns dos princípios de regime *expressis verbis* formulado para os direitos, liberdades e garantias se não estendam aos direitos económicos, sociais e culturais»<sup>6</sup>.

- O n.º 1 do [artigo 60.º](#) aponta o conjunto de direitos que são reconhecidos a cada consumidor.

A este respeito, observa Jorge Miranda que, «Para garantia dos direitos dos consumidores, preveem-se ainda **ações inibitórias**, destinadas a prevenir, corrigir

---

<sup>5</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 140 (itálicos do autor).

<sup>6</sup> *Idem*, pág. 143 (itálicos do autor).

ou fazer cessar práticas lesivas desses direitos ([artigos 10.º e 11.º da Lei n.º 24/96](#)<sup>7-8</sup> e [Lei n.º 25/2004, de 8 de julho](#)<sup>9</sup>)<sup>10</sup>».

Continua o mesmo autor que, «Por outro lado, os valores objetivos conexos com os direitos dos consumidores merecem **tutela penal e contraordenacional** (cfr. o [Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro](#)<sup>11</sup>, e a Lei n.º 23/2001, de 4 de junho<sup>12</sup>, sobre infrações contra a economia e a saúde pública)<sup>13</sup>».

- O [artigo 80.º](#) cataloga os princípios em que a organização económico-social se fundamenta, nomeadamente as alíneas a) «Subordinação do poder económico ao poder político democrático»; b) «Coexistência do sector público, do sector privado e do sector cooperativo e social de propriedade dos meios de produção»; c) «Liberdade de iniciativa e de organização empresarial no âmbito de uma economia mista», e e) «Planeamento democrático do desenvolvimento económico e social».

Manuel Afonso Vaz e Manuel Fontaine sustentam que, «A doutrina utiliza a expressão *constituição económica* para significar o conjunto dos princípios e dos preceitos (regras) fundamentais da organização económica de determinada comunidade política. O artigo 80.º enuncia os princípios fundamentais da

---

<sup>7</sup> Diploma consolidado retirado do sítio da *Internet* do Diário da República Eletrónico. Todas as referências legislativas são feitas para este portal, salvo indicação em contrário. Consultas a 4/01/2023 e 5/01/2023.

<sup>8</sup> Ato legislativo, de 31 de julho, que estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores.

<sup>9</sup> Transpõe para o direito nacional a Diretiva n.º 98/27/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio, relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores. Este instrumento jurídico da União Europeia foi revogado pela [Diretiva 2009/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009](#), relativa às ações inibitórias em matéria de proteção dos interesses dos consumidores (Versão codificada). Texto consolidado acessível no sítio oficial da *Internet* da [Eur-Lex](#) (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pt>) em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A02009L0022-20220101>. Consulta a 4/01/2023.

<sup>10</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 850 (negritos do autor).

<sup>11</sup> Diploma, que altera o regime em vigor em matéria de infrações antieconómicas e contra a saúde pública.

<sup>12</sup> Lei revogada pelo [artigo 11.º da Lei n.º 20/2008, de 21 de abril](#), trata-se do conjunto de artigos que delimita o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado.

<sup>13</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume I**. 2.ª edição revista. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2017. 3 volumes. ISBN 9789725405413 (vol. 1), pág. 850 (negritos do autor).

organização económico-social da República Portuguesa e, neste sentido, pode ser visto como a **súmula material da constituição económica portuguesa**.

Tratando-se de normas-princípios fundamentais de organização económica, a normatividade jurídica está dirigida primariamente ao legislador, limitando-o no seu âmbito de liberdade de conformação político-legislativa. Nestas matérias, é especialmente sentida a exigência teórico-constitucional de constituição como “quadro normativo aberto” (“constituição como ordem-aberta”), que impõe limites às opções legislativas, mas deixa a concretização ao legislador. A isto acresce que o Estado, particularmente no campo do direito económico, carece de uma necessária maleabilidade de atuação (cfr. [Ac. 25/85, n.º 3.1.2.3.1](#)<sup>14</sup>). Tal não impede, porém, que alguns destes princípios estejam corporizados em outras normas (normas-preceitos) que atribuem *posições jurídicas subjetivas* ou *garantias institucionais*<sup>15</sup>.

Explicam, igualmente, os mesmos autores que, «Nas diversas alíneas que compõem o artigo 80.º, encontram-se as **duas grandes linhas de força da organização económico-social portuguesa**: a de uma economia mista e a subordinação do poder económico ao poder político<sup>16</sup>».

E, no quadro económico e social, ao Estado são acometidas incumbências prioritárias, como as que decorrem das alíneas a), b), i) e j) do [artigo 81.º](#) da Constituição:

«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».

---

<sup>14</sup> Acórdão do Tribunal Constitucional disponível em <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/19850025.html>, consulta a 5/01/2023.

<sup>15</sup> In: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 15 (itálicos e negritos dos autores).

<sup>16</sup> *Idem*, pág. 17 (negritos dos autores).

Manuel Afonso Vaz e Manuel Fontaine afirmam que, «Este artigo **retoma, amplia e especifica, no âmbito económico e social, as *tarefas fundamentais do Estado*** enunciadas no artigo 9.º, designadamente nas alíneas a), d) e g). Quer se qualifiquem os normativos deste artigo como *princípios constitucionais impositivos* quer como *normas programáticas*, eles caracterizam-se por traçarem linhas retoras da atividade política e legislativa. Assim, tanto os podemos ver como princípios dinâmicos e prospetivos (*princípios-diretivas fundamentais*) da atuação estadual, como os podemos entender como preceitos definidores das tarefas do Estado (*normas programáticas definidoras de fins ou tarefas*)<sup>17</sup>».

- 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.

Sustenta Rui Medeiros que, «O planeamento democrático do desenvolvimento económico e social constitui, por outro lado, um instrumento de subordinação do poder económico em geral ao poder político democrático [artigo 80.º, alínea a)]<sup>18</sup>».

- E, por fim, o [artigo 99.º](#) enuncia os objetivos da política comercial, três dos quais são, respetivamente, de acordo com as alíneas a) «A concorrência salutar dos agentes mercantis», c) «O combate às atividades especulativas e às práticas comerciais restritivas», e e) «A proteção dos consumidores».

Referem Rui Medeiros e Patrícia Fragoso Martins que, «Enfim, 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 j),

---

<sup>17</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), pág. 30 (negritos e itálicos dos autores).

<sup>18</sup> *Idem*, pág. 128 (itálico do autor).



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”<sup>19</sup>».

No que concerne ao objeto, a iniciativa legislativa em análise tem por objeto a criação de mecanismos de intervenção e fixação de preços nos bens alimentares essenciais.

Importa mencionar os instrumentos jurídicos com relevância na matéria abordada na presente iniciativa legislativa, cuja finalidade é a mitigação dos efeitos do aumento extraordinário dos preços dos bens alimentares de primeira necessidade como:

- A [Lei n.º 24-B/2022, de 30 de dezembro](#) que, de acordo com a alínea b) do artigo 1.º, procede à criação da contribuição de solidariedade temporária sobre o setor da distribuição alimentar, relativa a uma intervenção de emergência para fazer face ao fenómeno inflacionista, adiante designada por «CST Distribuição Alimentar», cujo regime jurídico é desenvolvido no Capítulo III (artigos 5.º a 9.º) e no Capítulo IV – Disposições gerais (artigos 10.º a 16.º);
- O [Decreto-Lei n.º 28-A/2022, de 25 de março](#), que estabelece medidas de apoio às famílias e às empresas no âmbito do conflito armado na Ucrânia como a criação do apoio extraordinário às famílias mais vulneráveis ao aumento dos preços de bens alimentares regulado no Capítulo III ([artigos 4.º a 8.º](#));
- A [Portaria n.º 48/2022 de 20 de janeiro](#), que cria e regula o Programa Cartões Sociais. Nos termos do artigo 2.º, o programa visa definir um apoio passível de ser atribuído às pessoas em situação de carência económica e risco de exclusão social, sob a forma de bens alimentares que podem ser adquiridos numa rede de estabelecimentos comerciais aderente ao Programa, existente em todo o território continental, mediante o uso de cartão eletrónico.

E, como dispõe o artigo 5.º, este programa aplica-se ao território de Portugal continental e tem uma duração máxima correspondente ao período de elegibilidade do programa nacional financiado no âmbito do quadro financeiro plurianual 2021-2027.

---

<sup>19</sup> *In*: MIRANDA, Jorge; MEDEIROS, Rui - **Constituição Portuguesa Anotada - Volume II**. 2.ª edição revista, atualizada e ampliada. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2018. 3 volumes. ISBN 9789725406113 (vol. 2), págs. 178 e 179 (itálicos dos autores).

Por seu lado, o [Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado \(CIVA\)](#)<sup>20,21</sup>, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 394-B-84, de 26 de dezembro, *in casu*, a [Lista I - Bens e serviços sujeitos a taxa reduzida](#)<sup>22</sup>, identifica os produtos alimentares que são taxados a essa mesma taxa como os cereais e preparados à base de cereais; as carnes e miudezas comestíveis, frescas ou congeladas; os peixes e moluscos; o leite e laticínios, ovos de aves; as frutas, legumes e produtos hortícolas

Cumpra ainda mencionar que, de acordo com o n.º 3 do [artigo 18.º](#) do Código do IVA, no teor conferido pela [Lei n.º 12/2022, de 27 de junho](#) (Orçamento do Estado para 2022), e atualmente em vigor, «As Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira podem, nos termos previstos na Lei das Finanças das Regiões Autónomas, aprovada pela [Lei Orgânica n.º 2/2013, de 2 de setembro](#)<sup>23</sup>, fixar taxas diminuídas do IVA aplicáveis às transmissões de bens e prestações de serviços que se considerem efetuadas nas regiões autónomas e às importações cujo desembaraço alfandegário tenha lugar nessas mesmas regiões<sup>24</sup>».

<sup>20</sup> Diploma consolidado acessível no Portal das Finanças em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/codigos\\_tributarios/Cod\\_download/Documentos/CIVA.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/codigos_tributarios/Cod_download/Documentos/CIVA.pdf), consultas a 5/01/2023.

<sup>21</sup> Conforme o previsto no n.º 1 do [artigo 1.º](#) deste código, encontram-se sujeitas a esta tipologia de imposto: as transmissões de bens e as prestações de serviços efetuadas no território nacional, a título oneroso, por um sujeito passivo agindo como tal; as importações de bens; e as operações intracomunitárias efetuadas no território nacional, tal como são definidas e reguladas no [Regime do IVA nas Transações Intracomunitárias \(RITI\)](#).

<sup>22</sup> Nos termos da alínea a) do n.º 1 do [artigo 18.º](#) do CIVA (taxas do imposto), a taxa é de 6% (Continente).

<sup>23</sup> Expressa o [artigo 56.º](#) desta lei, norma que enuncia as competências tributárias adstritas às Assembleias Legislativas das regiões autónomas, em particular a alínea b) do n.º 2 concretiza que, a competência legislativa regional, em matéria fiscal, é exercida pelas Assembleias Legislativas das regiões autónomas, mediante decreto legislativo, e inclui o poder de adaptar os impostos de âmbito nacional às especificidades regionais, em matéria de incidência, taxa, benefícios fiscais e garantias dos contribuintes, dentro dos limites fixados na lei.

<sup>24</sup> Na [anterior redação](#) do n.º 3 do [artigo 18.º](#) do CIVA, a qual produziu os seus efeitos jurídicos até 27 de junho de 2020, dado que, como decorre do [artigo 338.º](#) da Lei do Orçamento do Estado para 2022, as disposições constantes neste diploma vigoram a partir do dia 28 de junho de 2022 (dia seguinte ao da sua publicação). Por conseguinte o n.º 3 do [artigo 18](#) do CIVA estipulava as diferentes taxas de IVA a aplicar na Região Autónoma dos Açores [alínea a)] e na Região Autónoma da Madeira [alínea b)].

Presentemente, as taxas reduzidas de IVA a vigorar no território nacional são as seguintes: Continente - 6%; Região Autónoma dos Açores - 4% e Região Autónoma da Madeira - 5%.

Importa referir o [Decreto Legislativo Regional n.º 15-A/2021/A, de 31 de maio](#), dispositivo que aprova o Orçamento da Região Autónoma dos Açores para o ano de 2021, que pelo [artigo 47.º](#) procede à alteração do [artigo 7.º](#) do [Decreto Legislativo Regional n.º 2/99/A, de 20 de janeiro](#) (ato legislativo que adapta o sistema fiscal nacional à Região Autónoma dos Açores), norma que prescreve que as taxas nacionais do imposto sobre o valor acrescentado são reduzidas em 30%, aplicando-se o arredondamento para a unidade superior ou inferior se da aplicação da percentagem resultar uma parcela fracionária superior ou igual a 0,5 ou inferior a este valor,

A [Autoridade da Concorrência \(AdC\)](#), cuja atividade é disciplinada pelo regime jurídico da concorrência aprovado pela [Lei n.º 19/2012, de 8 de maio](#) e pelos seus estatutos aprovados em [anexo](#) ao [Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto](#)<sup>25</sup>.

A AdC é, nos termos dos n.ºs 1, 3 e 4 do [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 nos presentes 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.

O Observatório de Preços «Nacional é Sustentável» foi criado pelo n.º 1 do [Despacho da Ministra da Agricultura e da Alimentação e da Secretária de Estado do Turismo, Comércio e Serviços n.º 12209/2022, de 19 de outubro](#), que funciona junto do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral (GPP)<sup>26</sup>. A página eletrónica do GPP apresenta um conjunto de informação sobre o [observatório](#)<sup>27</sup>.

---

respetivamente, bem como o [Ofício-circulado da Autoridade Tributária e Aduaneira \(AT\) n.º 30237/2021, de 22 de junho](#), cujo título é «IVA - Alteração das taxas aplicáveis às operações que se considerem efetuadas na Região Autónoma dos Açores» e o [Ofício-circulado da Autoridade Tributária e Aduaneira \(AT\) n.º 30249/2022, de 27 de junho](#), que aborda as alterações ao Código do IVA e legislação complementar fixadas na Lei do Orçamento do Estado para 2022.

<sup>25</sup> A última alteração a estes dois atos legislativos foi concretizada pela [Lei n.º 17/2022, de 17 de agosto](#), que transpõe a [Diretiva \(UE\) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018](#), que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno. Acessível no sítio oficial da *Internet* da [Eur-Lex](#) (<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=pt>), em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32019L0001>. Consultas a 4/01/2023.

<sup>26</sup> A sua direção é exercida pela Ministra da Agricultura e da Alimentação, como resulta da alínea c) do n.º 2 do [artigo 29.º](#) do [Decreto-Lei n.º 32/2022, de 9 de maio](#), que aprova o regime de organização e funcionamento do XXIII Governo Constitucional.

<sup>27</sup> Em <https://www.gpp.pt/index.php/sistemas-de-informacao/observatorio-de-precos-da-cadeia-de-abastecimento-agroalimentar>, consultado no dia 5/01/2023.

## IV. ENQUADRAMENTO JURÍDICO NA UNIÃO EUROPEIA E INTERNACIONAL

### ▪ Âmbito internacional

#### Países analisados

O enquadramento internacional é apresentado para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Polónia.

Adicionalmente, apresenta-se o enquadramento internacional referente a Argentina e ao Panamá.

#### ESPAÑA

Para fazer face à subida generalizada de preços, o governo espanhol, aprovou já este ano o [Real Decreto-ley 11/2022, de 25 de junio](#)<sup>28</sup>, 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, em cujo artigo 45.º se prevê a subida, em 15%, das pensões mínimas para fazer face às consequências económicas da crise.

Apesar da comunicação social [noticiar](#)<sup>29</sup> a existência de um relatório governamental prospectivo sobre um possível controle dos preços dos alimentos para mitigar o efeito do aumento da inflação sobre as famílias, não foi o mesmo encontrado.

Contudo, a aprovação do [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 visa, precisamente, conter preços e apoiar os cidadãos e empresas mais afetados em cinco áreas principais: (i) energia (ii) **alimentação** (iii) transportes (iv) indústria intensiva de gás (v) estabilidade económica e financeiro (vi) proteção social.

Assim, e com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2023 e válido até 30 de junho de 2023 (artigo 72.º) será aplicada uma taxa de 5% do IVA a azeites e óleos vegetais e pastas alimentícias.

---

<sup>28</sup> 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 29/12/2022

<sup>29</sup> Informação retirada do jornal *El Debate*, retirado de: [https://www.eldebate.com/economia/20220817/controlar-precios-alimentos-solucion-sentido-empieza-plantearse-aliviar-inflacion\\_54851.html](https://www.eldebate.com/economia/20220817/controlar-precios-alimentos-solucion-sentido-empieza-plantearse-aliviar-inflacion_54851.html). Consulta efetuada a 29/12/2022.

Para alimentos considerados essenciais tais como:

- a) O pão comum, bem como a massa de pão comum congelada e o pão comum congelado destinado exclusivamente à confecção de pão comum.
- b) Farinhas de pão.
- c) Os seguintes tipos de leite produzidos por qualquer espécie animal: natural, certificado, pasteurizado, concentrado, desnatado, esterilizado, UHT, evaporado e em pó.
- d) Os queijos.
- d) Os ovos.
- f) Frutas, legumes, leguminosas, tubérculos e cereais, que tenham o estatuto de produtos naturais de acordo com o Código Alimentar e as disposições emitidas para o seu desenvolvimento.

A taxa do IVA passa a 0%.

## POLÓNIA

Através da [medida Tarcza Antyinflacyjna 2.0](#)<sup>30</sup> (Escudo anti-inflação 2.0), o Governo Polaco introduziu um pacote de soluções que procede à redução ou abolição temporária do IVA, como forma de proteção dos orçamentos familiares. Esta medida implementa a taxa zero de IVA sobre produtos alimentares básicos.

## ARGENTINA

O governo argentino tem a decorrer o programa “[Precios Cuidados](#)”<sup>31</sup> o qual, a partir de um acordo com empresas, oferece bens de consumo com preço máximo de venda estipulados em todo o país.

Neste programa estão abrangidos produtos para consumo familiar, nomeadamente alimentos, bebidas, perfumaria, higiene, limpeza, entre outros.

---

<sup>30</sup> Informação retirada do portal governamental polaco GOV.PL, retirado de: <https://www.gov.pl/web/premier/tarcza-antyinflacyjna-20--zdecydowane-dzialania-rzadu-przeciw-skutkom-inflacji> Consulta efetuada a 29/12/2022.

<sup>31</sup> Informação retirada do portal governamental argentino, retirado de: [Precios Cuidados | Argentina.gob.ar](#): Consulta efetuada a 29/12/2022.

São considerados preços “cuidados” alguns dos produtos do cabaz alimentar básico que as empresas devem vender pelo mesmo preço por 6 meses, disponibilizando o Governo uma [lista desses produtos](#)<sup>32</sup>.

O programa é regulado pela [Resolución 1/2020](#)<sup>33</sup>, que nos seus artigos 1.º e 2.º aprova os modelos de acordo a estabelecer com os estabelecimentos comerciais, bem como determina a obrigatoriedade da sua sinalização nos estabelecimentos comerciais aderentes (artigo 3.º).

O Governo disponibiliza ainda um [portal de precios cuidados](#)<sup>34</sup>.

## PANAMÁ

No Panamá, e por força do disposto nos artigos 199.º a 202.º, da [Ley Nº 45 \(De miércoles 31 de octubre de 2007\)](#)<sup>35</sup>, “que dicta normas sobre proteccion al consumidor y defensa de la competencia y otra disposicion.”, pode o Executivo formular e regular as políticas de regulação de preços, fixando temporariamente os preços de determinados bens e serviços em determinadas situações.

Através da publicação do [Decreto Ejecutivo Nº 165 \(De martes 1 de julio de 2014\)](#)<sup>36</sup>, que establece temporalmente los precios máximos de venta al por menor, de 22 productos de la Canasta Básica Familiar de Alimentos en la República de Panamá, y se adoptan otras disposiciones, o Governo tinha já estabelecido o preço máximo de venda de 22 bens do Cabaz Alimentar Básico, a que se somaram mais 50 novos produtos com a aprovação do [Decreto Ejecutivo No.11 de 2 de Junio de 2022](#)<sup>37</sup> que prorroga la vigencia del Decreto Ejecutivo No. 165 de 1 de julio de 2014.

<sup>32</sup> Informação retirada do portal governamental argentino, retirado de [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/listado\\_productos\\_esenciales.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/listado_productos_esenciales.pdf). Consulta efetuada a 29/12/2022.

<sup>33</sup> Informação retirada do portal governamental argentino, retirado de: [Texto actualizado | Argentina.gob.ar](#). Consulta efetuada a 27/12/2022.

<sup>34</sup> Informação retirada do portal governamental argentino, retirado de: <https://www.argentina.gob.ar/economia/comercio/preciosjustos>. Consulta efetuada a 29/12/2022.

<sup>35</sup> Informação retirada do Portal da Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia do Panamá, retirado de: <https://acodeco.gob.pa/inicio/ley-45-de-31-de-octubre-de-2007/>. Consulta efetuada a 29/12/2022

<sup>36</sup> Informação retirada da Gazeta Oficial do Panamá, retirado de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27568/GacetaNo\\_27568\\_20140701.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/27568/GacetaNo_27568_20140701.pdf) Consulta efetuada a 29/12/2022

<sup>37</sup> Informação retirada da Gazeta Oficial do Panamá, retirada de: [https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29561\\_B/92274.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29561_B/92274.pdf). Consulta efetuada a 29/12/2022

## V. ENQUADRAMENTO PARLAMENTAR

---

### ▪ Iniciativas pendentes (iniciativas legislativas e petições)

Nesta sede, cumpre dar nota de que se encontra presentemente em discussão o **Projeto de Lei n.º 235/XV/1.ª (PCP)** - [Regime de preços dos bens alimentares essenciais](#); e ainda um conjunto de iniciativas que visam a redução de preços dos bens alimentares essenciais por via fiscal - designadamente através da isenção de IVA sobre os mesmos -, que compreende o **Projeto de Lei n.º 418/XV/1.ª (PAN)** - [Possibilita a aplicação de IVA Zero à aquisição de bens alimentares essenciais durante o ano de 2023](#) e o **Projeto de Lei n.º 436/XV/1.ª (CH)** - [Isenta de IVA os bens alimentares essenciais](#).

Não se localizaram petições pendentes sobre matéria idêntica.

### ▪ Antecedentes parlamentares (iniciativas legislativas e petições)

Consultada a base de dados da Atividade Parlamentar, para além da [Proposta de Alteração n.º 1274C, cumpre referir](#) o seguinte projeto de resolução, por conter no elenco de recomendações formuladas soluções da mesma natureza daquelas oferecidas no articulado que presentemente se analisa:

- **Projeto de Resolução 209/XV/1.ª (PCP)** - [Propõe medidas de emergência para combater o aumento do custo de vida e o agravamento das injustiças e desigualdades](#), **rejeitado** em Reunião Plenária de 16 de setembro de 2022 com votos contra de PS, PSD, CH e IL, abstenção do PAN e votos favoráveis de PCP, BE e L.

Ainda nesta sede, importa dar nota da discussão, na presente e na XIV Legislaturas, de um conjunto significativo de iniciativas tendentes à implementação de mecanismos de controlo de preços no setor energético – designadamente, do preço dos combustíveis, da eletricidade e do gás – que, *grosso modo*, se podem subdividir em dois grupos, consoante a metodologia preconizada para a mitigação dos efeitos da inflação: um primeiro grupo apostado no controlo da inflação por via de política fiscal

(designadamente, através da descida ou isenção do IVA ou outros impostos aplicáveis ou do estabelecimento de taxas ou impostos adicionais sobre lucros extraordinários), onde, a título exemplificativo, se parece situar a Proposta de Lei n.º 1/XV/1.º (GOV) - [Consagra um pacote de medidas, de natureza extraordinária e temporária, para fazer face aos efeitos decorrentes do aumento dos preços dos combustíveis](#), **aprovada** em Reunião Plenária de 22 de abril de 2022 com abstenção de CH, PCP e PAN e votos favoráveis de PS, PSD, IL, BE e L ([Lei n.º 10-A/2022, de 28 de abril](#)); e um segundo, mais próximo da unidade de sentido da presente iniciativa, gizado no estabelecimento de preços de referência, margens máximas de comercialização ou na adoção de outras medidas de natureza não fiscal (ainda que com eventuais externalidades no plano da receita fiscal), como é o caso do Projeto de Lei n.º 18/XV/1.ª (PCP) - [Fixa um Preço de Referência para combater a especulação e reduzir os preços dos combustíveis e do GPL](#), rejeitado em Reunião Plenária de 22 de abril de 2022 com votos contra de PS, PSD, CH e IL e votos favoráveis de PCP, BE, PAN e L, ou do Projeto de Resolução n.º 196/XV/1.ª (PAN) - [Recomenda ao Governo que proceda à aprovação da portaria de fixação de margens máximas de comercialização para os combustíveis simples](#), **rejeitado** na Reunião Plenária de 16 de setembro de 2022 com votos contra de PS e IL, abstenção do PSD e votos favoráveis de CH, PCP, BE, PAN e L.

## VI. CONSULTAS E CONTRIBUTOS

---

### ▪ Consultas facultativas

No âmbito da apreciação da presente iniciativa legislativa, poderá revestir interesse a consulta do [Observatório de Preços da Cadeia de Abastecimento Agroalimentar](#) e, de modo geral, do Gabinete de Planeamento, Políticas e Administração Geral do Ministério da Agricultura e Alimentação; no mesmo sentido, seria pertinente a consulta de entes públicos e/ou privados, de natureza institucional ou associativa, designadamente da Academia e do setor da regulação económica, mas também de estruturas do setor produtivo e do setor da distribuição e comercialização dos produtos visados.

---

### Projeto de Lei n.º 423XV/1 (BE)

Comissão de Agricultura e Pescas (7.ª)



## 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. 31 ago. 2022]. 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.»

BRISSOS, Susana Alexandre Dias – **(In)Segurança alimentar em Portugal** [Em linha] : **determinantes socioeconómicos do acesso a uma alimentação adequada**. Lisboa

: [s.n.], 2022. [Consult. 31 ago. 2022]. Disponível em WWW: <URL: <https://catalogobib.parlamento.pt:82/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=140803&img=29162&save=true>>.

Resumo: «O objetivo desta investigação é avaliar a situação de segurança alimentar (SA) em Portugal enquanto acesso a uma alimentação adequada, identificando potenciais determinantes socioeconómicos da insegurança alimentar (IA)», a partir da construção de um indicador de medida de IA, assente na «conversão dos consumos alimentares fornecidos pelo Inquérito às Despesas das Famílias, realizado pelo Instituto Nacional de Estatística a cada 5 anos, em aportes energéticos e nutricionais, cálculo do acesso total diário de cada agregado familiar a energia e nutrientes e sua comparação com as correspondentes necessidades energéticas e nutricionais totais diárias do agregado.» A autora conclui que «a taxa de incidência de IA foi estimada em 8,6% da população residente em Portugal em 2010/2011, tendo diminuído para 7,8% em 2015/2016. Confirma-se que a pobreza, enquanto carência de recursos (monetários e não monetários), é um determinante socioeconómico fundamental da IA, embora esta não seja um fenómeno circunscrito à população pobre. Em 2015/2016, a maioria dos indivíduos em situação de IA em Portugal eram indivíduos não pobres, invertendo-se a situação existente em 2010/2011.» Os resultados desagregados são apresentados na tabela 8 – Incidência de IA (%) por características geográficas e demográficas dos Agregados Domésticos Privados e indivíduos (p. 111), Tabela 9 – Incidência de IA (%) por despesa e rendimento dos Agregados Domésticos Privados (p. 115), Tabela 10 – Incidência de IA (%) por características de segurança económica e laboral dos indivíduos (p. 119), Tabela 11 – Incidência de IA (%) por condições de habitabilidade e conforto dos alojamentos (p. 122), conseguindo-se através deles uma definição dos determinantes socioeconómicos da insegurança alimentar em Portugal.

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. 31 ago. 2022]. 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

peças 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 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.