



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

---

**Projecto de Lei n.º 539/X**

**“Define um regime de acompanhamento e controlo da  
evolução dos preços de combustíveis”**

**Relatório e Parecer**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

Em 6 de Junho de 2008, deu entrada na Mesa da Assembleia da República, o projecto de lei n.º 539/X, do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE), que visa definir “um regime de acompanhamento e controlo da evolução dos preços de combustíveis”.

Por Despacho do Presidente da Assembleia da República, de 12 de Junho de 2008, o Projecto de Lei n.º 539/X, baixou à Comissão de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional e à Comissão de Orçamento e Finanças, para produção do respectivo relatório e parecer, tendo a primeira destas Comissões sido definida como Comissão competente.

A mencionada iniciativa legislativa, foi apresentada ao abrigo do disposto na Constituição da República Portuguesa (n.º 1 do artigo 167.º) e do Regimento da Assembleia da República (artigo 118.º), tendo sido realizadas audições às Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

#### COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

Ao abrigo do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República, os serviços elaboraram a respectiva nota técnica, optando-se pela não reprodução do seu conteúdo, o qual consideramos muito correcto e completo e anexo ao presente relatório e parecer.

Cumpra assim às Comissões de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, e de Orçamento e Finanças, nos termos e para efeitos dos artigos 35.º e 143.º do Regimento da Assembleia da República, emitirem os respectivos relatórios e pareceres, para o que nomearam os respectivos Deputados Relatores.

Atendendo ao objecto do Projecto de Lei e ao prazo definido para a apresentação dos respectivos relatórios os Deputados relatores entenderam por bem apresentar um relatório comum a ambas as Comissões.

O Projecto de Lei do BE começa por referir que os combustíveis são “bens estratégicos e fundamentais para o bom funcionamento de qualquer economia”, dando conta de que “a falta de transparência” no mercado dos combustíveis “tem reflectido em efeitos extremamente nocivos para toda a economia”.

O projecto refere ainda que “ao analisar-se a composição do preço dos combustíveis, verifica-se que apenas uma pequena parte deste reflecte o aumento do preço do petróleo nos mercados internacionais”. Mas tal como se refere ainda “é esse aumento do petróleo que é usado como argumento para justificar os elevados e constantes aumentos do preço de venda dos combustíveis”. Esse é um dos argumentos que leva a que o projecto considere “necessário abolir a liberalização e instituir um mecanismo anti-especulativo de formação de preços”.

Para esse efeito os subscritores do Projecto de Lei propõem “a definição de um preço máximo de venda unitária ao público”, calculado através de uma fórmula que incorpora a valorização da refinação do petróleo, os custos de armazenagem e a aplicação de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

#### COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

margens de distribuição procurando evitar que “a variabilidade do mercado internacional seja incorporada no preço final do petróleo sem justificação pela estrutura de custos”.

De acordo com os proponentes as principais alterações introduzidas por este Projecto de Lei serão as seguintes:

*1) o preço de base é determinado pelo mercado internacional, e portanto oscila segundo as flutuações desse mercado, sendo as margens determinadas a partir dos custos efectivos de operação e de distribuição em Portugal;*

*2) todo o processo de formação de preços é definido, sendo escrutinável e insusceptível de ser viciado por estratégias especulativas;*

*3) é definida a armazenagem obrigatória de uma reserva estratégica nacional, sendo os seus custos partilhados pelos consumidores;*

*4) são introduzidas três medidas anti-especulativas e anti-inflacionárias, além da imposição do euro como moeda de referência:*

*a) nenhum aumento diário se pode desviar em mais de 1% da média móvel dos preços ao consumidor nos vinte dias anteriores;*

*b) o preço é comparado com um cabaz de preços de mercados europeus comparáveis com o português e, no caso em que o preço obtido se desvia em mais de 2% do preço desse cabaz, é exigida a homologação pelo Ministério da Economia;*

*c) o preço do combustível em cada momento é determinado pelo preço do crude ou do combustível importado no momento da importação, e não pelo preço de produto semelhante no momento em que o consumidor final o adquire.*



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

#### COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

*5) uma parte do ISP é consignada para o financiamento da rede de estradas e da rede de transportes públicos, sendo abolida a Contribuição para o Serviço Rodoviário.*

## PARTE II

### Opinião dos relatores

#### 1.A fixação de preços nos anos mais recentes

Antes de 1 de Janeiro de 2004 o processo de formação de preços dos combustíveis líquidos em Portugal estava submetido a um regime de preços máximos de venda ao público (estabelecido na Portaria n.º 1226-A/2001. de 24/10).

Para a fixação do preço era aplicada a seguinte fórmula:

$$PMVP=PE+FC+ISP+IVA^1$$

Os preços variavam essencialmente em função dos custos do petróleo e do valor fixado para o imposto sobre os produtos petrolíferos (ISP) e eram homologados mensalmente, sendo alterados sempre que se verificava uma variação positiva ou negativa do PMVP > €0,01. De referir que até essa data, os revendedores tinham liberdade de fixação de preços desde que abaixo deste limite máximo, considerado como preço de referência. Contudo era este o preço adoptado pela grande maioria dos revendedores.

A partir de 1 de Janeiro de 2004, pela Portaria n.º 1423-F/2003 de 18/12, os preços dos combustíveis (Gasolina 95, Gasóleo rodoviário e Gasóleo Colorido e Marcado) foram

---

<sup>1</sup> Em que: **PMVP** - preço máximo de venda ao público; **PE** – média do preço Europa sem taxas dos países da UE 15 com produtos idênticos aos vendidos no mercado nacional; **FC** – factor de correcção para o mercado português.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

#### COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

liberalizados. Associado à liberalização foi criado um mecanismo de monitorização<sup>2</sup> e tornada obrigatória a disponibilização de informação dos revendedores à DGEG, de forma a garantir a concorrência, assumindo neste quadro um papel de relevo a AdC. A liberalização era justificada “tendo em conta que o regime de preços máximos de venda funcionava, na prática, como um regime de preços administrativos, salvo raras excepções por razões pontuais de natureza comercial. Entendeu-se que a liberalização teria como consequência a introdução de concorrência efectiva, com evidentes benefícios para os consumidores, bem como maior racionalidade no processo de transmissão de custos (do petróleo) aos preços. A liberalização foi acompanhada de uma adequada monitorização, atribuída à Autoridade da Concorrência”<sup>3</sup>.

O Projecto agora apresentado pretende alterar a actual política de liberalização dos preços dos combustíveis, propondo a fixação de um preço máximo e definindo um “Regime de acompanhamento e controlo dos preços de combustíveis”. O regime proposto é comparável, nas palavras do projecto ao regime que existe actualmente na Bélgica, o único dos 27 em que os preços dos combustíveis não estão totalmente liberalizados.

#### 2. O projecto e algumas questões por esclarecer

##### a) técnico-jurídicas:

---

<sup>2</sup> A monitorização dos preços dos combustíveis é da responsabilidade da DGEG, de acordo com o Art.2º da referida Portaria, devendo os operadores comunicar semanalmente (até às 12h de cada 6afeira) à DGEG, o preço médio semanal de venda praticado para cada produto em cada posto. Anualmente deverão comunicar as vendas anuais por posto desses mesmos produtos. Por seu lado, a DGEG envia, também semanalmente, os dados monitorizados à AdC.

<sup>3</sup> Tavares, Carlos – Políticas Microeconómicas para Portugal – Fubu Editores, Vila Nova de Gaia, Março 2007, 1ª Edição, ISBN 978-972-8918-90-3



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

#### COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

- A alínea b) do artigo 9º do projecto visa revogar a Lei n.º 55/2007, de 31/08, que cria a contribuição de serviço rodoviário (CSR), em sede de ISP, estabelecendo o artigo seguinte que uma parte da receita do ISP seja consignada a despesas de manutenção e desenvolvimento da rede de estradas e da rede de transportes públicos. Todavia não é identificado o que é “uma parte”.

- O projecto de diploma, que visa revogar a Portaria n.º 1423-F/2003 de 18/12, é omissa ao não indicar a obrigatoriedade de comunicação dos preços e vendas, caso se pretenda um preço ponderado, por parte dos operadores à entidade monitorizadora/reguladora (a definir), criando um vazio legal sobre este tema, essencial para que se consiga efectuar uma monitorização.

- Por outro lado o artigo 8º do projecto repete as normas legais já em vigor – o Decreto-Lei n.º 170/2005, de 10 de Outubro, que estabelece a obrigatoriedade de indicação do preço de venda a retalho dos combustíveis nos postos de abastecimento<sup>4</sup>. Mais recentemente foi publicado o Decreto-Lei n.º 120/2008, de 10 de Julho que veio preencher uma lacuna responsabilizando os titulares dos postos de abastecimento pelos custos inerentes à instalação, conservação e manutenção dos painéis comparativos do preço de venda a retalho dos combustíveis.

Da mesma forma, temos nova repetição no artigo 3º do diploma que dispõe que «Por razões de segurança nacional, as empresas distribuidoras devem assegurar em permanência o armazenamento de um stock mínimo de combustíveis, cujo volume é fixado por portaria do Ministério da Economia»: de acordo com o DL 10/2001, de 23 de Janeiro na redacção que lhe foi dada pelo DL 339-D/2001, de 28 de Dezembro, as entidades que introduzam produtos petrolíferos no mercado nacional, incluindo as que

---

<sup>4</sup> Este diploma veio dar execução à Recomendação n.º 3/2004, da Autoridade da Concorrência, na qual esta Autoridade considera que a informação e a transparência dos preços dos combustíveis ao consumidor constituem factores de dinamização da concorrência pelo preço, contribuindo assim para que o consumidor faça a sua opção de abastecimento antes de entrar no posto.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

#### COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

comercializarem estes produtos nos aeroportos e aeródromos localizados em território nacional, já se encontram sujeitas à obrigação de constituição e manutenção de reservas. No mesmo diploma já vem definida a quantidade global mínima de reservas, em número de dias, cuja manutenção são obrigadas cada uma das entidades, e não em volume.

b) Refere a proposta que todos os preços deverão ser em euros, mas as cotações internacionais encontram-se em USD, havendo que fazer a respectiva conversão para Euros, momento a momento, estando assim os preços sempre expostos às flutuações cambiais.

c) O artº 4º do projecto prevê a fixação de um valor para a *Margem de Comercialização* para as empresas distribuidoras dos combustíveis, permitindo um reajustamento semestral. Neste domínio refira-se que a fórmula apresentada:

- revela-se complexa (entra com uma variedade de parâmetros como a “taxa de crescimento do salário horário médio no período”, “taxa de crescimento do índice de preços da produção industrial quanto à rubrica de “materiais de transporte”, “índice de evolução dos custos financeiros”, etc.);
- inclui parâmetros para os quais não existe uma actualização semestral de fonte oficial, e quando há actualização ela respeita a períodos anteriores e por vezes com bastante atraso;
- não apresenta uma definição objectiva para parâmetros-chave da fórmula que podem ser muito discutíveis, como por exemplo “... salário horário médio...” de quê?

d) O n.3 do artigo 6º do projecto estabelece que “a evolução dos preços é comparada com um cabaz de preços para o cliente final em países europeus, incluindo a Alemanha, a Espanha, a Bélgica, a Dinamarca, a França, a Holanda, a Irlanda, a Itália e a Grécia”. Mas porquê estes países e não outros?



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

### COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

#### PARTE III CONCLUSÕES

1 – O Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda submeteu à Assembleia da República, o Projecto de Lei n.º 539/X/3, que “Define um regime de acompanhamento e controlo da evolução dos preços de combustíveis;”

2 - A apresentação do Projecto de Lei n.º 539/X/3 foi efectuada em conformidade com o disposto nos artigos 167.º da Constituição da República Portuguesa e 118.º do Regimento da Assembleia da República;

3 - Em 12 de Junho de 2008, o Projecto de Lei n.º 539/X/3 baixou às Comissões de Orçamento e Finanças e de Assuntos Económicos, Inovação e Desenvolvimento Regional, para elaboração do respectivo parecer.

4 – O Projecto de Lei n.º 539/X do Bloco de Esquerda reúne os requisitos, constitucionais, legais e regimentais, pelo que está em condições de ser discutido em Plenário.

5 – Em sede de especialidade, se for o caso, deverão realizar-se as audições sugeridas na nota técnica anexa.

6 - Os Grupos Parlamentares reservam as suas posições de voto para o Plenário da Assembleia da República.





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ORÇAMENTO E FINANÇAS**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS ECONÓMICOS, INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

---

**PARTE IV**

**ANEXOS**

Do presente parecer consta como anexo 1 a Nota Técnica elaborada pelos serviços da Assembleia da República ao abrigo do artigo 131º do Regimento, bem como os pareceres das Assembleias Legislativas Regionais dos Açores e da Madeira

Assembleia da República, 12 de Outubro de 2008.

**OS DEPUTADOS RELATORES**

**(Hugo Nunes)**

**(Jorge Seguro Sanches)**

**OS PRESIDENTES DE COMISSÃO**

**(Jorge Neto)**

**(Rui Vieira)**