COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 9.12.2008
COM(2008) 821 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

PREÇOS DOS GÉNEROS ALIMENTÍCIOS NA EUROPA

{SEC(2008) 2970}
{SEC(2008) 2971}
{SEC(2008) 2972}

(apresentada pela Comissão)

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

PREÇOS DOS GÉNEROS ALIMENTÍCIOS NA EUROPA

1. INTRODUÇÃO

Na segunda metade de 2007, a subida dos preços dos produtos agrícolas de base acelerou e, no início de 2008, atingiu níveis excepcionais. Esta subida de preços provocou um rápido aumento nos preços dos géneros alimentícios pagos pelo consumidor reduzindo, assim, em 1% o poder de compra das famílias europeias. As famílias com baixos rendimentos foram as mais afectadas.

A Comissão[1] reagiu com a apresentação de uma proposta para acompanhar mais de perto a evolução dos preços dos produtos agrícolas de base e dos géneros alimentícios, analisar o impacto da especulação neste domínio e investigar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. O Conselho Europeu de Junho de 2008 convidou a Comissão a apresentar um relatório sobre a situação no próximo mês de Dezembro. A presente Comunicação tem por objectivo satisfazer este pedido.

Os preços dos produtos agrícolas de base diminuíram fortemente nos últimos meses. Contudo, as causas estruturais da subida, como o aumento da procura mundial e o declínio do crescimento da produtividade agrícola, mantêm-se. Para que se mantenha o equilíbrio entre a procura e a oferta mundiais de géneros alimentícios, é necessário prosseguir os esforços continuados para que a produção agrícola responda aos sinais do mercado e promover uma política de abertura comercial. Ao concordar com a análise aprofundada da PAC, a União Europeia tomou medidas decisivas que facilitam a resposta dos agricultores às mutações do mercado. As negociações de Doha, da OMC, visam também elas abrir os mercados agrícolas aos países em desenvolvimento. Do mesmo modo, os incentivos e a ajuda ao potencial produtivo destes países poderiam contribuir para promover a segurança alimentar mundial.

Simultaneamente, recrudesce a preocupação com a nova volatilidade dos preços. A oscilação nos preços dos produtos agrícolas de base tem sido acompanhada por um surto de fluxos de investimento em derivados financeiros correlacionados. Esta questão suscita a do papel que a especulação terá desempenhado na fixação dos preços e a das possíveis perturbações nos factores económicos fundamentais. É necessário continuar a vigiar os mercados dos produtos agrícolas de base, para avaliar a melhor maneira de evitar as consequências nefastas da volatilidade excessiva e da acumulação de posições especulativas.

No actual contexto de recessão económica, é mais importante do que nunca garantir que a descida dos preços dos produtos se repercuta rapidamente nos custos suportados pelo consumidor e fomentar a competitividade dos sectores da produção, da transformação e da distribuição agrícola. Este aspecto está em total harmonia com o espírito do plano europeu de recuperação económica avançado pela Comissão em 26 de Novembro de 2008, que destaca a necessidade de estimular rapidamente a procura e a confiança dos consumidores e das empresas. Para atingir este objectivo, é fundamental identificar e resolver os problemas de

---

[1] Comunicação da Comissão «Fazer face à subida dos preços dos géneros alimentícios - Orientações para a acção da UE», COM (2008) 321.

funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar em termos de regulamentação e concorrência.

A presente Comunicação está estruturada do seguinte modo: a secção 2 passa em revista a evolução dos preços dos produtos agrícolas de base e apresenta uma estimativa para o médio prazo, a secção 3 analisa em que medida os efeitos da especulação se repercutiram na evolução ocorrida, a secção 4 investiga o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, a secção 5 elabora um roteiro de soluções para os problemas identificados e a secção 6 apresenta a conclusão.

2. EVOLUÇÃO DOS PREÇOS DOS PRODUTOS AGRÍCOLAS DE BASE E DOS GÉNEROS ALIMENTÍCIOS

2.1. Evolução dos preços de mercado dos produtos agrícolas

O aumento dos preços dos produtos agrícolas de base resultou de uma combinação de factores estruturais e pontuais. Os primeiros, como o aumento global da população e dos rendimentos nas economias emergentes, bem como o desenvolvimento de novos mercados de escoamento, contribuíram para um aumento gradual da procura mundial. O abastecimento mundial não conseguiu acompanhar a procura, por razões relacionadas com um abrandamento do crescimento dos rendimentos das culturas cerealíferas e com a exiguidade e sazonalidade características dos mercados agrícolas mundiais. Além destes factores, os preços dos produtos agrícolas de base repercutiram ainda o aumento dos custos de produção provocado pela subida dos preços da energia. O impacto destes factores estruturais foi multiplicado por decréscimos abruptos de produção resultantes de condições atmosféricas adversas e restrições comerciais impostas por vários países exportadores. A evolução das taxas de câmbio, a especulação crescente nos mercados de derivados e a estreita relação que existe entre o mercado dos produtos agrícolas de base e outros mercados de produtos de base, como o petrolífero, afectou igualmente a evolução do preço dos produtos agrícolas de base. A influência destes factores varia de sector para sector. Por exemplo, os preços do trigo e do arroz foram sobretudo afectados por factores relacionados com a oferta, enquanto os do milho e da soja foram essencialmente influenciados pelo forte aumento da procura mundial tanto para carne como para usos industriais.

Os preços dos produtos de base caíram a pique nos últimos meses tendo retomado níveis semelhantes ou mesmo inferiores aos que se verificavam antes da subida. Além do mais, a incerteza económica mundial generalizada suscita preocupações quanto a uma nova fase de instabilidade dos preços. O efeito de alguns factores conjunturais que amplificam o aumento dos preços agrícolas na segunda metade do último ano diminuiu graças a melhores condições meteorológicas, redução dos preços da energia e levantamento de algumas restrições à exportação. Por outro lado, a oferta mundial reagiu rápida e vigorosamente à subida dos preços, confortada por um abrandamento das limitações ligadas à PAC, nomeadamente a suspensão da retirada obrigatória de terras aráveis e o aumento das quotas leiteiras a partir de 2008. A produção mundial de trigo, por exemplo, deverá alcançar o nível mais elevado de sempre em 2008 fazendo baixar os preços consideravelmente.

2.2. Evolução dos preços no consumidor dos produtos agrícolas

Dado que os produtos agrícolas de base constituem apenas uma pequena parte dos custos da produção dos produtos alimentares, os preços no consumidor aumentaram

mais lentamente do que os preços agrícolas. Por exemplo, o custo do trigo presente no pão representa, em média, menos de 10% do preço final desse mesmo artigo no consumidor.

Apesar disso, verificou-se um significativo aumento dos preços no consumidor dos géneros alimentícios, do verão de 2007 até ao início de 2008. Juntamente com os aumentos do preço do petróleo, a evolução internacional dos preços dos produtos agrícolas de base teve um grande impacto na inflação na UE no último ano. De Agosto de 2007 até Julho de 2008, a inflação dos preços dos géneros alimentícios (com excepção do álcool e do tabaco) representou cerca de 1,0 pontos percentuais (pp.) da inflação total. Tal se deve, em grande medida, à evolução dos preços dos produtos transformados (sobretudo «pão e outros produtos à base de cerais» e «produtos lácteos»).

As diferenças observadas na evolução dos preços entre os alimentos transformados e os não transformados devem-se sobretudo a razões de «composição». A categoria «alimentos transformados» inclui géneros alimentícios à base dos produtos de base mais afectados pelos aumentos internacionais dos preços, nomeadamente cereais e produtos lácteos. Os custos das matérias-primas na categoria «alimentos não transformados» – incluindo carne e peixe – aumentaram muito menos. O efeito do brusco aumento nos preços dos combustíveis, ademais, talvez tenha sido maior nos preços dos alimentos transformados.

O reflexo da inflação dos preços dos géneros alimentícios na inflação em geral varia consoante os Estados-Membros, embora seja nos mais recentes que mais se acentua. Esta variação pode explicar-se parcialmente pelo peso da alimentação nas despesas de consumo - tipicamente mais elevado nos países com menor PIB *per capita*. Estes aumentos dos preços afectam em primeiro lugar os 16% dos cidadãos europeus que vivem abaixo do limiar da pobreza, porque a sua escolha de produtos é limitada e porque a alimentação representa uma parte significativa do seu orçamento.

2.3. Perspectivas para os mercados agrícolas e preços dos géneros alimentícios

Prevê-se que a queda brusca dos preços dos produtos agrícolas de base verificada nos últimos meses dê origem a uma queda da inflação dos preços dos géneros alimentícios, acompanhada por uma redução significativa da importância desses preços na inflação em geral, nos próximos dois anos. Estes dados sugerem que a contribuição da inflação dos géneros alimentícios para a inflação geral verificada na UE virá a normalizar-se no decurso de 2009, devendo representar cerca de 0,6 pp. da inflação geral na UE em 2009 e 0,5 pp. em 2010.

Apesar da grande incerteza de que se reveste a evolução futura, os factores estruturais como o aumento da procura global de alimentos, o desenvolvimento de novos mercados de escoamento e o declínio a longo prazo do crescimento da produtividade agrícola deverão manter o nível dos preços a médio prazo. Estes são outros tantos incentivos para aumentar a produção de alimentos, incluindo nos países em desenvolvimento. Também se prevê que os preços sejam objecto de maiores flutuações do que as observadas em décadas recentes em razão das reservas relativamente limitadas. Consequentemente, qualquer mudança significativa na procura ou na oferta pode rapidamente provocar uma maior volatilidades dos preços.

Para dar aos agricultores mais capacidade de reacção às flutuações do mercado, é primordial melhorar a capacidade de ajustar a produção à mutação dos mercados e criar redes de segurança adequadas. Ao concordar com a análise aprofundada da

PAC, a União Europeia tomou medidas decisivas, como a suspensão da retirada obrigatória de terras aráveis, a suspensão gradual das quotas leiteiras e a substituição das acções de intervenção no mercado por uma verdadeira rede de segurança. Estas medidas ajudarão os produtores agrícolas a reagir mais eficazmente aos sinais do mercado e a aproveitar novas oportunidades.

2.4. Melhorar a produção global e remover as barreiras ao comércio

Para reequilibrar a procura e a oferta mundiais de géneros alimentícios, deve dar-se à produção agrícola a capacidade de responder aos sinais do mercado e deve promover-se uma política de abertura comercial. As restrições às exportações agrícolas impostas por alguns países no último ano foram mais nocivas do que benéficas porque anularam os sinais do mercado e desencorajaram os agricultores de produzir mais para responder ao crescimento da procura. Um dos objectivos das negociações de Doha, da OMC, é abrir os mercados agrícolas aos países em desenvolvimento. A UE continua empenhada em atingir um acordo ambicioso e equilibrado para a Agenda de Desenvolvimento de Doha, pelo que apresentará propostas positivas nesse sentido.

Para aumentar o potencial de produção dos países em desenvolvimento, é essencial melhorar o enquadramento empresarial dos agricultores com um melhor acesso ao crédito, às matérias-primas e à formação, por exemplo. Para tal, é necessário investir em infra-estruturas agrícolas, reformar as políticas agrícolas, as instituições e os regimes de gestão agrícola. A segurança alimentar a longo prazo exige que se faça uma utilização mais sustentada da terra e da água, bem como a introdução de práticas agrícolas adaptadas às mudanças climáticas. Para que a oferta agrícola acompanhe as tendências da procura global a longo prazo, é igualmente importante continuar os esforços em prol do crescimento agrícola, fomentando a investigação e a inovação nesse domínio. A ajuda comunitária ao desenvolvimento apoiará esses esforços nos países em desenvolvimento. Espera-se que possa ser induzida, assim, uma resposta positiva da oferta a médio e longo prazo.

A Comissão Europeia tomou também uma iniciativa de fundo ao propor a criação de um fundo de mil milhões de euros para uma facilidade de resposta rápida[2]. Esta facilidade deverá ser aprovada pelo Conselho e o Parlamento Europeu nas próximas semanas e ajudar o sector agrícola dos países em desenvolvimento a adaptar-se a curto e médio prazo.

3. PAPEL DA ESPECULAÇÃO NOS PREÇOS DOS PRODUTOS ALIMENTARES DE BASE

Durante a última década, os mercados financeiros dos produtos agrícolas de base foram sujeitos a um crescimento inaudito, reflectido em liquidez e participação acrescidas, consolidação e emergência de novas plataformas de intercâmbio e de comércio electrónico. Ao mesmo tempo, observou-se o alargamento da gama de estratégias utilizadas nas trocas de matérias-primas e o surgimento de novos derivados. Com o tempo, tem crescido o interesse dos investidores nesses derivados.

Podem distinguir-se sobretudo dois tipos de participantes nos mercados de futuros dos produtos agrícolas de base: os operadores comerciais, que constituem os principais envolvidos

---

[2] Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui uma Facilidade de resposta rápida ao aumento dos preços dos produtos alimentares nos países em desenvolvimento, COM (2008) 450.

na compra e venda de posições físicas, e os investidores financeiros em vários fundos (incluindo fundos hedge, fundos de investimento e fundos soberanos). Embora a especulação, quando feita com base nos princípios fundamentais do mercado, ajude a facilitar a gestão de risco e a fixação de preços, o considerável incremento da actividade dos operadores não comerciais nos anos mais recentes aumentou o risco de bolhas de especulação nos mercados de futuros dos produtos agrícolas de base.

Desde o começo de 2006, verificou-se um surto de investimento nestes mercados, como indica o total dos contratos de futuros sobre produtos agrícolas ainda detidos pelos operadores. Além desta evolução nos mercados de derivados sobre os produtos de base, assiste-se desde 2007 a um aumento substancial (cerca de 30%) da bolsa de derivados, uma actividade menos transparente do que as trocas de produtos agrícolas. Os fluxos de investimento nos mercados de futuros de produtos agrícolas de base talvez reflictam a tendência para a saída de investidores de outros mercados, nomeadamente de produtos estruturados, que se intensificou muito com a crise financeira de meados de 2007. Do mesmo modo, a recente e abrupta saída de investimentos nos mercados de futuros de produtos agrícolas de base poderá indicar uma bolha especulativa prestes a rebentar, uma vez que os investidores foram obrigados a encontrar mais liquidez, em resultado da crise financeira generalizada.

Contudo, dado o curto período decorrido, não podemos ter a certeza se as subidas dos preços nos mercados de futuros influenciaram os preços actuais. Uma análise cuidada da diferença entre os preços a pronto e a 12 meses não nos dá a certeza de que o aumento dos preços nos mercados de futuros tenha feito subir os preços a pronto.

Em qualquer caso, observaram-se divergências importantes nos últimos anos entre os preços a pronto e a prazo de certos produtos agrícolas de base (trigo, soja e milho), o que pode ter levado os operadores comerciais a utilizarem menos os mercados de futuros para operações tradicionais de cobertura e levanta a questão da eficiência destes mercados em termos de fixação de preços e oportunidades de cobertura.

Para concluir, embora haja uma forte coincidência entre a subida dos preços dos produtos e o aumento dos investimentos nos correlativos mercados de derivados, a análise deste facto não comprova que a especulação tenha desempenhado um papel decisivo no processo de formação de preços. Seria necessário continuar a vigiar os mercados de futuros dos produtos agrícolas de base, para procurar as melhores soluções para evitar a volatilidade excessiva e a acumulação de posições especulativas, tendo em conta as consequências nefastas que daí podem advir. Com base nisto, a Comissão vai examinar a possibilidade de tomar medidas regulamentares na matéria.

4. FUNCIONAMENTO DA CADEIA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR

A evolução na procura e oferta mundiais foi uma das razões do rápido aumento dos preços. Porém, os problemas de funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, em termos de concorrência e regulamentação, podem ter contribuído de modo importante. Nas actuais condições económicas, é especialmente importante analisar quais as soluções para melhorar o funcionamento desta cadeia e, particularmente, para perceber melhor os mecanismos de transmissão com que se relacionam os preços de base, ao produtor e no consumidor. Seria, assim, mais fácil identificar as medidas adequadas em prol do poder de compra do consumidor e da competitividade nos sectores em questão.

Na cadeia de abastecimento alimentar interligam-se três importantes sectores económicos: agricultura, transformação e distribuição. Estes sectores representam 6% do valor

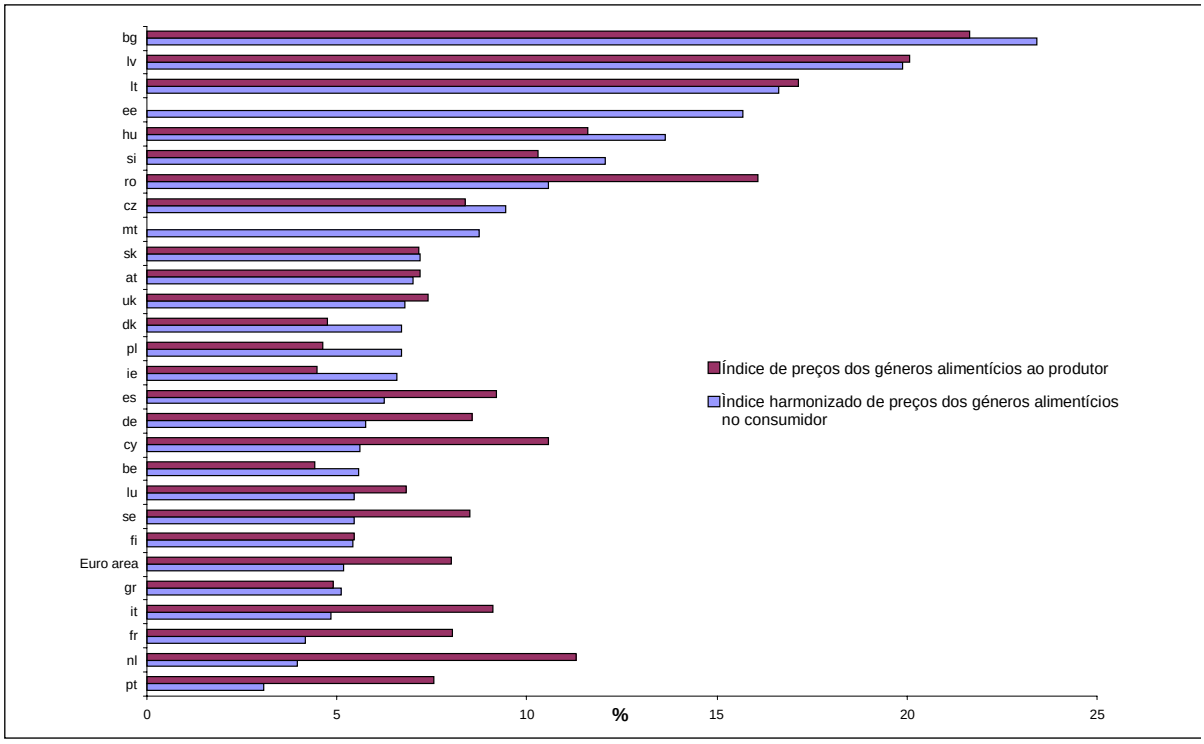
acrescentado e 12% do emprego da UE. Dada a estreita relação existente entre os sectores da indústria e da distribuição e vários outros, o funcionamento deficiente da cadeia de abastecimento alimentar pode ter reflexos importantes. O frouxo crescimento da produtividade nesses sectores, comparando com os EUA, indica que ainda podem melhorar muito. Uma política de concorrência pró-activa, como se discute actualmente no Grupo de Alto Nível sobre a Capacidade Concorrencial da Indústria Agro-Alimentar[3], incluindo políticas de investigação e inovação financiadas no âmbito dos programas-quadro comunitários, poderiam contribuir para essas melhorias.

O choque causado pelo recente aumento dos preços agrícolas e da energia foi absorvido de modo diferente nos Estados-Membros, como demonstram as diferenças nos aumentos nacionais dos preços dos géneros alimentícios. Esta é uma prova de que o mercado alimentar da UE está ainda fragmentado. Se em França, na Polónia e no RU, a evolução no preço de produção seguiu a dos preços das matérias-primas, embora com pequenos atrasos, nos outros grandes Estados-Membros tal não acontece do mesmo modo, por razões que talvez se fiquem a dever ao poder de negociação de certos produtores do sector agro-alimentar.

Se analisarmos os mercados a jusante, a transmissão do aumento no preço de produção fez-se, regra geral, mais depressa nos Estados-Membros mais recentes. Na maior parte da zona euro, o aumento nos preços no consumidor abrandou relativamente aos preços de produção a partir de meados de 2007 (ver figura 1). Este facto pode indicar que a pressão concorrencial no sector retalhista alimentar na área euro absorveu alguns dos aumentos dos preços de produção. Diferenças semelhantes observam-se na viscosidade dos preços. Nos países da zona euro, os preços no consumidor parecem ter descido bastante depressa na sequência do recente declínio do nível dos preços agrícolas, enquanto nos novos Estados-Membros a reacção foi mais lenta.

Figura 1: Mudança nos preços dos géneros alimentícios no consumidor e ao produtor

[3] O Grupo de Alto Nível sobre a Capacidade Concorrencial da Indústria Agro-Alimentar, que reúne representantes da Comissão, dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu, da indústria agro-alimentar, dos sectores agrícola e retalhista e dos consumidores, foi criado por Decisão da Comissão em 28 de Abril de 2008. O seu mandato é examinar os problemas que afectam agora e afectarão futuramente a competitividade da indústria agro-alimentar na Comunidade e formular, nessa base, recomendações específicas para a determinação das políticas comunitárias.



Fonte: Eurostat. Agosto de 2007 – Julho de 2008 (base anual).

As diferenças nos quadros regulamentares dos países podem também ter contribuído para a fragmentação do mercado único, no que toca à cadeia de abastecimento alimentar, e ter prejudicado o seu funcionamento. Em particular, as restrições à entrada de grandes retalhistas pode ter conduzido a preços mais altos e produtividade mais baixa. Do mesmo modo, as restrições às vendas abaixo de custo têm tendência para fixar limiares mínimos que reduzem a concorrência e aumentam os custos da gestão de reservas, mesmo que essa regulamentação tenha sido inicialmente concebida para impedir comportamentos predatórios perante operadores mais pequenos. Há ainda regulamentos sobre as horas de abertura, o que agrava os custos dos pequenos retalhistas (limita as oportunidades de venda) e dos grandes hipermercados (custos operacionais, logísticos e de infra-estrutura). Contudo, é preciso pensar que a diferente regulamentação pode ter sido concebida para alcançar outros objectivos políticos que não podemos descurar ao proceder à análise geral dos impactos.

Ao observar o enquadramento concorrencial, o poder de negociação das empresas nos respectivos sectores ao longo da cadeia varia muito conforme os produtos. Os produtores que oferecem (internacionalmente) marcas com um estatuto irrecusável tendem a gozar de mais margem de manobra do que os retalhistas. Em contrapartida, os produtores de marcas com estatuto indiferenciado junto dos consumidores podem vir a ficar numa posição muito mais fraca.

A assimetria do poder de negociação de manobra entre os produtores agrícolas e a restante cadeia de abastecimento exerceu forte pressão sobre as margens de lucro dos produtores do sector agrícola. Como resposta, estes adoptaram uma vasta gama de estratégias, incluindo a criação de agrupamentos de produtores e cooperativas, o desenvolvimento de acordos com industriais e retalhistas, e o desenvolvimento de produtos de qualidade de alto valor acrescentado, por exemplo, ao participarem em regimes voluntários de certificação. Estes regimes não só são úteis para os produtores reequilibrarem as diferenças de poder de negociação na cadeia de abastecimento alimentar como para os consumidores e o ambiente. Contudo, a falta de reconhecimento entre alguns destes regimes necessários aos retalhistas

pode criar barreiras se for necessário aderir a vários e pode também aumentar os encargos administrativos e financeiros dos pequenos produtores.

Verifica-se que a consolidação se está a fazer ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar. Enquanto a produção em alguns sectores transformadores, como o dos frutos e vegetais, continua muito dispersa, noutros sectores, como os do amido, açúcar e produtos lácteos, está mais concentrada. O sector retalhista alimentar está cada vez mais dominado pelos grandes retalhistas e pelas grandes cadeias internacionais. A consolidação pode trazer ganhos de eficiência com economias de âmbito e de escala, conseguidas graças a custos logísticos mais baixos, por exemplo, que podem diminuir a pressão nos preços.

As autoridades da concorrência têm de que o processo de consolidação em curso degrade as condições locais de concorrência a montante e a jusante, em detrimento dos consumidores e das empresas. As seguintes práticas merecem consideração, numa base casuística, nunca deixando de considerar o contexto em que ocorrem:

- Os cartéis são um grande entrave à concorrência. A experiência recente mostra que os cartéis podem formar-se no sector alimentar e ter âmbitos territoriais diversos. Caracterizam-se por comportamentos anti-concorrenciais muito sérios que, uma vez identificados, devem ser imediatamente contrariados pela aplicação da lei.
- A dimensão e o número das «alianças de compra» no sector alimentar aumentaram consideravelmente em toda a UE levando os produtores a manifestar cada vez mais preocupação. Por um lado, tais acordos podem conduzir a ganhos de eficiência, graças às economias de escala que permitem obter no mercado interno. Por outro lado, podem ser utilizados como ferramenta para impedir o acesso dos concorrentes às matérias-primas essenciais em condições de concorrência e/ou a sua coligação nos mercados a jusante.
- Ao nível vertical, as práticas relacionadas com a manutenção dos preços de revenda são consideradas como uma grave barreira à concorrência. Tais práticas, que restringem a capacidade do vendedor para determinar o preço de venda, significam que os distribuidores já não podem praticar preços competitivos e que a concorrência entre preços da mesma marca será progressiva e totalmente eliminada.
- Outros acordos verticais, como obrigações relativas a marcas únicas, que exigem dos retalhistas a venda de um só produto, e outras práticas limitativas como as que condicionam a compra de um produto à compra de um outro, podem ter efeitos benéficos ou não para a competitividade. Em termos de efeitos negativos, os principais riscos seriam o fecho do mercado a fornecedores concorrentes e potenciais ou a falta de concorrência entre marcas numa mesma loja. Também o crescente recurso dos retalhistas aos produtos de marca privada pode conduzir ao fecho do mercado a fornecedores já existentes e potenciais. Tal poderia reduzir o número dos produtos nas prateleiras e limitar, assim, a escolha do consumidor.
- Os acordos de exclusividade, que obrigam o fornecedor a vender a um comprador único, podem conduzir ao fecho do mercado a outros compradores/retalhistas na cadeia de abastecimento alimentar. Os regimes de certificação podem ser considerados um exemplo de acordo que pode indirectamente obrigar os fornecedores a vender a um comprador exclusivo.

O quadro 1 propõe um panorama das práticas acima descritas que podem suscitar preocupação em matéria de concorrência.

Quadro 1: Panorama das práticas mais preocupantes em matéria de concorrência

Prática	Descrição	Principal risco para a concorrência
Cartéis	Acordos entre concorrentes para fixar preços, limitação de vendas e divisão do mercado	Manutenção de preços elevados e resistência à inovação em detrimento dos consumidores. Os cartéis prejudicam gravemente a competitividade
Acordos de compra	Acordos entre concorrentes para compra conjunta de certas matérias-primas	Em certas condições, impedem os concorrentes de aceder a essas matérias a preços competitivos; coligação entre concorrentes nos mercados a jusante
Imposição de preços de venda	Impede o comprador de determinar livremente o preço de venda ao consumidor final	Redução da concorrência de preços
Marca única	Obrigação ou regime de incentivo que obriga o comprador a adquire tudo ou quase tudo num mercado ou fornecedor exclusivos, durante um certo tempo	Possível limite da concorrência entre marcas na mesma loja e/ou fecho do mercado a fornecedores concorrentes ou potenciais
Produtos de marca privada	Produtos fabricados por terceiros a montante da cadeia e vendidos sob a marca do retalhista	Exclusão possível dos produtos concorrentes do fornecedor; limite da concorrência entre marcas na mesma loja
Subordinação	Compra de um produto (subordinante) condicionada à compra de outro (subordinado)	Fecho possível do mercado ao produto subordinado e, indirectamente, ao subordinante
Acordos de fornecimento exclusivo	Obrigação directa ou indirecta de vender a um comprador exclusivo	Exclusão possível de outros compradores/retalhistas;
Regimes de certificação	Obrigação de cumprir várias condições estabelecidas pelos compradores individuais	Risco possível de exclusão dos compradores concorrentes

5. ROTEIRO PARA MELHORAR O FUNCIONAMENTO DA CADEIA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR

É preciso um esforço conjunto comunitário, nacional e local para criar as condições necessárias ao melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. Este esforço é necessário para garantir que a integração e consolidação dos sectores ao longo da cadeia de abastecimento alimentar se faz acompanhar de rendimentos justos para os agricultores, preços competitivos e mais competitividade da indústria agro-alimentar, bem como mais escolha, acesso a produtos e qualidade para os consumidores europeus. As limitações regulamentares injustificadas reduzem a eficiência e a concorrência, devendo, pois, ser removidas.

À luz do anteriormente exposto, a presente comunicação propõe um roteiro para melhorar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. O roteiro contém várias incitativas, devendo evoluir com o tempo, à medida que formos aprofundando os conhecimentos sobre a cadeia de abastecimento alimentar. Deverá também poder beneficiar da vasta consulta às partes interessadas. O roteiro proposto divide-se em quatro componentes principais.

5.1. Promover o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar

Para tal contribuirá uma política pró-activa da concorrência que melhorará a eficiência da cadeia de abastecimento alimentar. As recomendações que o Grupo de Alto Nível sobre a Capacidade Concorrencial da Indústria Agro-Alimentar deverá apresentar no início de 2009 contribuirão para a melhoria geral da cadeia de abastecimento alimentar em termos de competitividade e capacidade de reacção à evolução dos preços.

5.2. Garantir a aplicação rigorosa e coerente, por parte da Comissão Europeia e das autoridades nacionais, da legislação no domínio da concorrência e da protecção dos consumidores, aos mercados de abastecimento alimentar

Para melhor identificar e responder a potenciais práticas anti-concorrenciais que possam conduzir ao funcionamento deficiente da cadeia de abastecimento alimentar, a Comissão continuará o diálogo sustentado no contexto da Rede Europeia da Concorrência com as autoridades nacionais competentes, de modo a assegurar a coerência e aplicação coordenada das regras da concorrência em toda a UE, em prol dos consumidores europeus. Com base na análise da evolução do mercado, a investigação deve incidir sobre as restrições à concorrência e/ou as práticas específicas mais susceptíveis de distorcer as leis do mercado em detrimento dos consumidores (ver no quadro 1 a lista indicativa).

Ademais, quando se verificam fortes variações no preço dos géneros alimentícios o risco de publicidade enganosa é maior. Por exemplo, os consumidores podem ser induzidos em erro por fornecedores que alterem a dimensão da embalagem ou a quantidade do produto para que aparentemente o preço se mantenha. Neste contexto, é especialmente importante que o consumidor possa comparar com precisão o preço à unidade. Assim, as autoridades nacionais de protecção dos consumidores devem prestar particular atenção à aplicação das Directivas sobre práticas comerciais desleais e preços unitários.

5.3. Revisão nacional e/ou comunitária, consoante a necessidade, de regulamentação potencialmente problemática para o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar

Foram encontrados vários tipos de regulamentação com efeitos problemáticos potenciais. Primeiro, a que restringe a entrada de novas empresas no mercado necessita de ser analisada e eliminada se necessário, embora sem esquecer os seus objectivos ambientais e sociais. A análise será efectuada no contexto da vigilância do mercado retalhista e da transposição da Directiva «Serviços». Em segundo lugar, deve ser examinada ao nível nacional a regulamentação que reduz as oportunidades de as empresas competirem nos preços. As práticas que distorcem a relação entre fornecedores e retalhistas, em terceiro lugar, devem ser desencorajadas. É o caso dos pagamentos em atraso, de taxas injustificadas ou excessivas pagas pelos fornecedores por serviços prestados por retalhistas ou, ainda, das ofertas enganadoras que induzem o consumidor em erro. Neste contexto, seria positivo introduzir códigos de conduta, uma vez que são a expressão da responsabilidade social dos retalhistas, e rever os códigos nacionais de conduta. Finalmente, de modo mais generalizado, a regulação dos horários de abertura devem também ser revistos ao nível nacional à luz dos efeitos nos preços dos géneros alimentícios, com base nas consultas efectuadas aos parceiros sociais e tendo em conta os respectivos impactos sociais e ambientais.

5.4. Prestar melhor informação aos consumidores, às autoridades públicas e aos operadores do mercado através da criação permanente de um instrumento europeu de vigilância dos preços e da cadeia de abastecimento alimentar

Este instrumento devia procurar solucionar o problema da falta de transparência dos preços e melhorar os conhecimentos do impacto da regulamentação em toda a cadeia de abastecimento.

A vigilância continuada dos preços ao produtor e no consumidor de um conjunto de produtos seleccionados e comparáveis viria revelar diferenciais em toda a Europa e ajudar a identificar os casos de fragmentação do mercado. Parece ser insuficiente a comparabilidade dos preços e a informação de qualidade que permitiriam aos consumidores fazer escolhas mais esclarecidas. Neste contexto, o projecto-piloto actualmente em curso no Eurostat e nos INE para recolher dados pormenorizados sobre os preços no consumidor deve ser avaliado e desenvolvido.

No quadro do seu exercício de monitorização do mercado, a Comissão está a rever o impacto dos regulamentos no funcionamento dos mercados retalhistas. Os problemas acima referidos podem afectar outros subsectores retalhistas além do alimentar, pelo que devem ser perspectivados de modo mais global. Os pormenores de aplicação e funcionamento do actual exercício serão desenvolvidos no seu seguimento em 2009. No desenvolvimento deste instrumento deve ser dada consideração aos serviços e à informação disponibilizados pelos recursos privados e públicos de fiscalização de preços, sejam eles nacionais ou internacionais.

5.5. Examinar medidas para dissuadir a especulação em detrimento dos agentes comerciais dos mercados dos produtos agrícolas de base

A Comissão considera que é necessário evitar os efeitos da especulação excessiva nos preços dos géneros alimentícios. Em particular, a Comissão considera que um grau de volatilidade tal, como se observou nos meses recentes, não beneficia os produtores nem os consumidores. Por esta razão, a Comissão examinará, juntamente com os reguladores dos mercados dos produtos de base e em estreita relação com outras autoridades regulamentares não europeias (em particular, nos EUA onde se dão as maiorias das trocas), as medidas que podem ser tomadas para reduzir a volatilidade dos preços dos produtos agrícolas de base. A Comissão terá em conta para este trabalho os resultados da aprofundada revisão em curso sobre o quadro regulamentar e de vigilância aplicável a todos os intervenientes no mercado financeiro (incluindo fundos hedge e capital privado), com enfoque especial nas necessidades de capital, gestão de risco e transparência. A Comissão apresentará iniciativas, se necessário, no verão de 2009.

6. CONCLUSÃO

As bruscas flutuações nos preços dos produtos agrícolas de base e dos géneros alimentícios, numa altura de grande incerteza sobre o futuro económico ilustra a necessidade de melhorar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar europeia para melhorar a sua eficiência e competitividade. Uma melhor regulamentação e a garantia de uma aplicação rigorosa e coerente da legislação em matéria de concorrência e protecção dos consumidores contribuirão para limitar os aumentos dos preços em benefício dos consumidores europeus em geral e daqueles que têm rendimentos menos elevados em particular. Além do mais, ajudará ainda a ultrapassar a presente fragmentação da cadeia de abastecimento alimentar e a remover barreiras artificiais aos produtores, ajudando os consumidores europeus a tirar partido da mais

vasta escolha possível de produtos alimentares de qualidade. Estas medidas podem ter ainda um efeito adjacente de reequilibrar a margem de negociação dos participantes na cadeia de abastecimento alimentar.

A presente comunicação propõe um roteiro de soluções a implementar nos Estados-Membros e ao nível comunitário, com a participação activa de todos os intervenientes relevantes. Com base no programa de trabalho proposto e nas respectivas medidas, a Comissão examinará a possibilidade de empreender outras acções e propõe que o Conselho Europeu volte a analisar a questão em Dezembro de 2009.

Para reequilibrar a procura e a oferta mundiais de géneros alimentícios, deve reforçar-se a investigação e a inovação no domínio agrícola e a abertura comercial dos mercados internacionais. Para dar aos agricultores melhores condições de reagir às flutuações do mercado, é primordial melhorar a capacidade de ajustar a produção agrícola à volatilidade dos mercados e criar redes de segurança adequadas. Ao concordar com a análise aprofundada da PAC, a União Europeia tomou medidas decisivas neste sentido que facilitam a resposta dos agricultores às mutações do mercado e os ajudam a aproveitar novas oportunidades. Uma vez que não sabemos qual será a evolução dos preços dos produtos agrícolas de base, temos de continuar a vigiar o comportamento e o desempenho do mercado no futuro próximo.