

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.10.2009
COM(2009)591 final

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

Melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa

{SEC(2009) 1445}
{SEC(2009) 1446}
{SEC(2009) 1447}
{SEC(2009) 1448}
{SEC(2009) 1449}
{SEC(2009) 1450}

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

Melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos dois anos, os preços em toda a cadeia de abastecimento alimentar conheceram grandes flutuações. De meados de 2007 a meados de 2008, os preços dos produtos agrícolas de base aumentaram de forma acentuada, o que resultou num aumento de preços da alimentação no consumidor e em níveis de inflação mais elevados em geral. Desde então, os preços de muitos desses produtos baixaram para níveis comparáveis ou mesmo inferiores aos atingidos antes do início do aumento dos preços. Contudo, os preços dos géneros alimentícios no consumidor continuaram a subir e só começaram a baixar em Maio de 2009, suscitando preocupações quanto ao funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. Estas mudanças causaram dificuldades consideráveis para os produtores agrícolas e significam que os consumidores não estão a receber um tratamento correcto.

A cadeia de abastecimento alimentar liga três sectores importantes da economia europeia – a agricultura, a indústria de transformação de produtos alimentares e o sector da distribuição – que, no seu conjunto, contribuem para mais de 5% do valor acrescentado e 7% do emprego na Europa. Além disso, o seu desempenho tem consequências directas para todos os cidadãos europeus, uma vez que a alimentação representa 16% das despesas das famílias europeias. O funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar assume ainda maior importância no percurso para a recuperação da crise actual económica e financeira. Os preços elevados dos géneros alimentícios no consumidor são uma fonte de preocupação porque exercem pressão nos rendimentos familiares, particularmente agora, num momento em que é necessário um aumento do consumo. São particularmente difíceis para os agregados familiares mais vulneráveis que gastam uma proporção consideravelmente maior do seu rendimento em alimentação. A mais longo prazo, uma melhor cadeia de abastecimento alimentar é crucial para os consumidores e para assegurar uma distribuição sustentável do valor acrescentado ao longo da cadeia, contribuindo assim para aumentar a sua competitividade global. São necessárias melhorias urgentes para evitar uma escalada dos preços dos géneros alimentícios no consumidor, à medida que se inicia a recuperação.

A Comissão tem acompanhado a evolução dos preços dos géneros alimentícios no âmbito de um exercício de monitorização do mercado lançado no contexto da revisão do mercado único de Novembro de 2007¹, que tem por objectivo apresentar soluções políticas para as causas de mau funcionamento identificadas. Em Dezembro de 2008, a Comissão publicou um relatório intercalar sobre «Preços dos géneros alimentícios na Europa», tendo estabelecido um roteiro que identifica as orientações-chave para as acções políticas². A presente comunicação

¹ Documento de Trabalho da Comissão intitulado «Aplicação da nova metodologia para o acompanhamento do mercado e do sector dos produtos» SEC(2007)1517, que acompanha a Comunicação da Comissão «Um mercado único para a Europa do século XXI» - COM(2007)724.

² Comunicação da Comissão sobre «Preços dos géneros alimentícios na Europa» - COM(2008) 821 e respectivos documentos de trabalho.

apresenta iniciativas políticas concretas em consonância com esse roteiro, concluindo, assim, o exercício de monitorização do mercado da cadeia de abastecimento alimentar³.

A presente comunicação está estruturada como se segue: a segunda parte descreve a ligação entre os preços dos produtos agrícolas de base e as alterações nos preços dos géneros alimentícios no consumidor. A terceira parte identifica os desafios principais que se apresentam à cadeia de abastecimento alimentar e apresenta algumas iniciativas políticas para os resolver. A quarta parte apresenta as próximas medidas que a Comissão tomará para aplicar essas iniciativas, sendo a quinta parte uma conclusão.

2. EVOLUÇÃO RECENTE DOS PREÇOS

Durante o segundo semestre de 2007 e no início de 2008, os preços dos produtos agrícolas de base conheceram um rápido aumento⁴. Consequentemente, os preços dos géneros alimentícios no produtor e no consumidor começaram também a aumentar, embora a um ritmo mais lento. Tal pode explicar-se pelo facto de os produtos agrícolas de base constituírem apenas uma pequena proporção dos custos de produção globais dos géneros alimentícios⁵ e pela observação de que, nos mercados mais competitivos, as empresas de transformação e de distribuição de géneros alimentícios absorveram parte do aumento dos preços.

Desde o segundo trimestre de 2008, os preços dos produtos agrícolas de base têm vindo a descer drasticamente. Ao contrário dos preços dos produtos agrícolas de base, os preços dos géneros alimentícios no produtor continuaram a aumentar até ao último trimestre de 2008, enquanto os preços dos géneros alimentícios no consumidor só recentemente começaram a diminuir. Além disso, as taxas de diminuição dos preços dos géneros alimentícios no produtor e no consumidor são bastante baixas quando comparadas com a queda dos preços dos produtos agrícolas de base - ver figura 1. A reacção das empresas de transformação e de distribuição de géneros alimentícios a uma diminuição dos preços dos produtos agrícolas de base foi mais lenta e mais fraca do que a sua reacção ao aumento desses preços em 2007. Esta discrepância tem consequências negativas para a cadeia de abastecimento alimentar, impedindo os consumidores de beneficiar de preços inferiores e reduzindo a recuperação dos preços dos produtos agrícolas de base mediante uma redução da procura de géneros alimentícios.

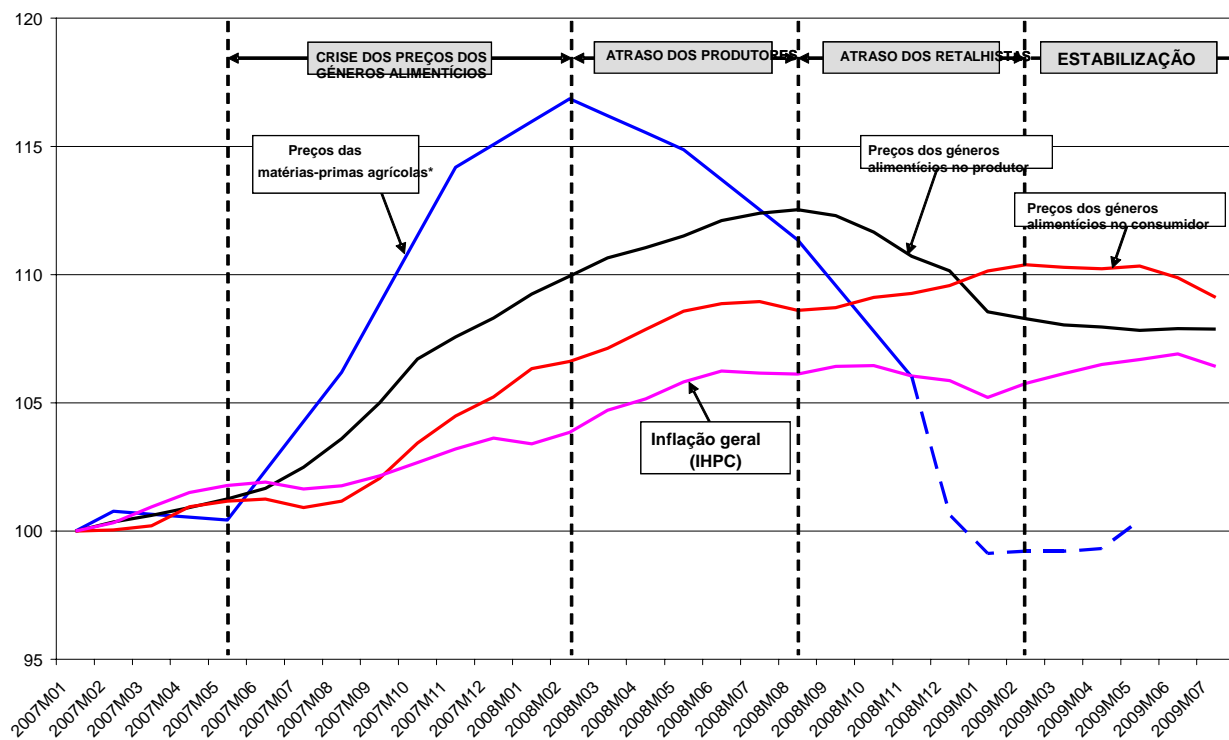
³ A análise técnica em que se baseia a presente comunicação está publicada numa série de seis documentos de trabalho que a acompanham.

⁴ A evolução dos preços dos produtos agrícolas de base foi apresentada em pormenor na Comunicação de 2008 intitulada «Preços dos géneros alimentícios na Europa».

⁵ Os produtos agrícolas de base representam uma parte cada vez menor do preço dos géneros alimentícios no consumidor.

Figura 1: Evolução recente dos preços ao longo da cadeia de abastecimento alimentar, UE-27

Janeiro 2007-Julho 2009; Índices de preços mensais (nominais); 2007M01=100



* Dados trimestrais para o índice de matérias-primas agrícolas; a partir de Janeiro de 2009, o índice foi extrapolado com base nos níveis de preços das principais matérias-primas disponíveis na base de dados AgrivIEWS

Fonte: EUROSTAT; AGRIVIEWS

As discrepâncias observadas entre a evolução dos preços das matérias-primas e dos preços dos géneros alimentícios no consumidor, juntamente com a resposta assimétrica dos preços dos géneros alimentícios às flutuações dos preços das matérias-primas, prendem-se, em parte, com fragilidades estruturais do sistema, como o número de intermediários que actuam ao longo da cadeia e a estrutura concorrencial em certas etapas da cadeia. Além disso, a existência de desigualdades generalizadas no poder de negociação entre partes contratantes contribui para reduzir a velocidade e a dimensão da transmissão de preços ao longo da cadeia, explicando a sua assimetria. Além disso, a transmissão lenta das mudanças de preços atrasa os ajustamentos necessários e ajuda a prolongar as incapacidades do mercado em cada fase da cadeia. Essas incapacidades podem agravar a volatilidade dos preços nos mercados dos produtos agrícolas de base. Por conseguinte, a Comissão considera que a evolução recente dos preços deve dar um carácter de urgência à aplicação de iniciativas políticas concretas de acordo com as orientações identificadas no roteiro de Dezembro de 2008.

3. SUPERAR OS DESAFIOS IMPORTANTES DA CADEIA DE ABASTECIMENTO ALIMENTAR EUROPEIA

A cadeia de abastecimento alimentar liga sectores importantes e diversos da economia europeia, que são essenciais para o bem-estar económico, social e ambiental, assim como para

a saúde dos cidadãos europeus. A cadeia funciona bem em diversos níveis: fornece produtos alimentares de grande qualidade a preços comportáveis para os consumidores europeus, garante a segurança e a rastreabilidade desses produtos e pode orgulhar-se de uma ampla oferta de produtos altamente competitivos, inovadores e tradicionais, dentro e fora da UE. Todavia, a competitividade global da cadeia e o seu crescimento económico têm estado aquém do desempenho económico global da UE desde 1995⁶; alguns sectores da cadeia de abastecimento alimentar enfrentam uma maior concorrência dos agentes internacionais e a evolução recente dos preços dos géneros alimentícios mostrou uma falta de robustez a choques nos preços agrícolas.

A Comissão tem colaborado com as partes interessadas para melhorar a sua compreensão dos principais desafios enfrentados pela cadeia e para definir acções políticas pertinentes e concretas em conformidade com o roteiro de Dezembro de 2008. Embora a cadeia de abastecimento alimentar seja muito heterogénea e os desafios enfrentados pelas partes interessadas difiram entre subsectores e Estados-Membros, foram identificadas três prioridades transversais comuns a toda a cadeia: (1) promover relações sustentáveis e baseadas no mercado entre as partes interessadas da cadeia de abastecimento alimentar; (2) aumentar a transparência ao longo da cadeia para incentivar a concorrência e aumentar a sua resistência à volatilidade dos preços; e (3) promover a integração e a competitividade da cadeia europeia de abastecimento alimentar em todos os Estados-Membros.

3.1. Promover relações sustentáveis e baseadas no mercado entre as partes interessadas da cadeia de abastecimento alimentar

A cadeia de abastecimento alimentar caracteriza-se pela ampla diversidade de agentes que liga: agricultores, empresas de transformação de géneros alimentícios, comerciantes, grossistas e retalhistas. Tanto as grandes empresas como as pequenas e médias empresas estão simultaneamente activas enquanto concorrentes, fornecedores ou clientes. Estas relações são frequentemente sobrecarregadas com dificuldades que impedem o pleno desenvolvimento das capacidades da cadeia. Uma lição fundamental a retirar das análises nesta matéria, realizadas com a participação das partes interessadas e das autoridades nacionais responsáveis pela concorrência, é a necessidade de estabelecer uma distinção clara entre as preocupações com práticas comerciais potencialmente desleais - relacionadas com os desequilíbrios do poder de negociação das partes contratantes - e as preocupações com as práticas anticoncorrenciais.

3.1.1. Poder de negociação e práticas comerciais potencialmente desleais

Na cadeia de abastecimento alimentar, os desequilíbrios significativos do poder de negociação das partes contratantes são comuns, tendo esta questão sido assinalada como uma preocupação séria pelas partes interessadas. Esta assimetria em termos de poder de negociação pode levar a práticas comerciais desleais, na medida em que os agentes de maior dimensão e mais poderosos procuram impor disposições contratuais em proveito próprio, quer através de melhores preços quer de melhores termos e condições. Estas práticas podem ocorrer em todos os elos da cadeia; são exemplos disso os pagamentos em atraso, as alterações unilaterais de contratos, as alterações *ad hoc* dos termos contratuais, os pagamentos antecipados como direitos de participação em negociações, etc. Nas cadeias de abastecimento de géneros alimentícios não transformados, as pequenas explorações e cooperativas tratam, frequentemente, com maiores compradores, sejam eles produtores, grossistas ou retalhistas.

⁶ O crescimento médio anual do valor acrescentado dos sectores da cadeia de abastecimento alimentar foi inferior em 2% ao crescimento médio na UE desde 1995.

Nas cadeias de abastecimento de géneros alimentícios transformados, por um lado as pequenas empresas de transformação de géneros alimentícios celebram contratos geralmente com grandes retalhistas que são, muitas vezes, o seu único canal de acesso ao mercado. Por outro lado, os grandes produtores de géneros alimentícios multinacionais podem igualmente ter um poder de negociação importante, dado que oferecem produtos de marca de que os retalhistas têm necessidade.

Os desequilíbrios contratuais associados à desigualdade do poder de negociação têm um impacto negativo na competitividade da cadeia de abastecimento alimentar, dado que os agentes de menor dimensão mas eficazes podem ver-se obrigados a operar com uma rendibilidade reduzida, limitando a sua capacidade e os incentivos para investir na melhoria da qualidade dos produtos e na inovação dos processos de produção. Uma maior sensibilização para os direitos contratuais e uma actuação mais forte contra as práticas contratuais desleais poderiam contribuir para evitar estas deficiências, uma vez que os agentes com poder de negociação limitado carecem de informação sobre os seus direitos. Além disso, podem hesitar em contestar cláusulas contratuais por recearem perder o contrato.

É, pois, necessária uma melhor compreensão e uma análise em profundidade das práticas contratuais e da sua relação com a assimetria em termos de poder de negociação na cadeia de abastecimento alimentar, dado que, dependendo de cada situação, poderão ter resultados desleais e ineficazes.

3.1.2. Poder de mercado e práticas potencialmente anticoncorrenciais

A capacidade de fornecedores e/ou compradores exercerem o seu poder de mercado de uma forma que distorce a concorrência em detrimento dos consumidores depende essencialmente do tipo de cadeia de abastecimento e das condições do mercado local. Uma vez que os mercados alimentares são mais frequentemente de âmbito nacional ou local, a Comissão tem colaborado estreitamente com as autoridades nacionais responsáveis pela concorrência em aspectos relacionados com os géneros alimentícios, no quadro da Rede Europeia da Concorrência (REC).

Consequentemente, as autoridades responsáveis pela concorrência deram a devida prioridade à investigação caso a caso, bem como a análises mais amplas relativamente aos mercados alimentares. Estas medidas, no seu conjunto, melhoraram consideravelmente a compreensão do funcionamento deste sector crucial da economia. Além disso, certos estudos ajudaram a descobrir um número significativo de infracções graves, como sejam casos de cartéis e de manutenção dos preços de revenda. Estas infracções foram rapidamente regularizadas através de decisões de cessação, acompanhadas, quando necessário, de multas substanciais.

Em conformidade com a sua Comunicação de Dezembro de 2008⁷, a Comissão examinou igualmente a importância de certas práticas comerciais em termos da probabilidade da sua ocorrência e da sua capacidade de suscitar preocupações de concorrência nas cadeias de abastecimento alimentar em questão. Para além dos clássicos cartéis e da manutenção dos preços de revenda, outras práticas mereceram especial atenção das autoridades responsáveis pela concorrência, como os acordos de comercialização em comum, subordinação e agrupamento, contratos de compra colectivos (alianças de compras) e a utilização crescente de marcas de distribuidor. Para essas práticas, é necessário um equilíbrio cauteloso entre o aumento de eficácia e os efeitos potencialmente anticoncorrenciais. Não se pode generalizar e

⁷ Comunicação da Comissão sobre «Preços dos géneros alimentícios na Europa» - COM (2008)821.

as autoridades nacionais responsáveis pela concorrência concordam que é necessária uma análise caso a caso com base nas especificidades dos mercados locais para determinar a existência de possíveis danos concorrenciais.

A fim de promover relações sustentáveis e baseadas no mercado entre as partes interessadas da cadeia de abastecimento alimentar, a Comissão:

1. Considera que é necessário agir para eliminar as práticas contratuais desleais entre agentes comerciais em toda a cadeia de abastecimento alimentar.

1.1. **A Comissão colaborará com os Estados-Membros** no sentido de dar uma base mais segura às relações contratuais de forma a que as partes contratantes possam colher todos os benefícios do mercado único, embora mantendo a sua liberdade de celebrar contratos. Tal implicará:

- **um intercâmbio de informações sobre práticas contratuais**, inclusive uma clarificação dos direitos contratuais e da legalidade e equidade das cláusulas contratuais comumente utilizadas;
- **o lançamento de campanhas de sensibilização** para informar as partes interessadas dos seus direitos contratuais e de práticas potencialmente ilegais ou desleais;
- **um intercâmbio de melhores práticas de notificação das práticas contratuais** (por exemplo, provedores, acções das autoridades de execução, acções colectivas).

1.2. **A nível comunitário**, com base na informação recolhida neste contexto, a Comissão:

- **trabalhará em conjunto com as partes interessadas da cadeia de abastecimento alimentar para preparar contratos-tipo**, cuja utilização será voluntária, tendo em conta a diversidade da cadeia de abastecimento alimentar;
- **avaliará as práticas contratuais desleais no mercado interno e proporá medidas comunitárias tendentes a proibir tais práticas.**

2. Colaborará com a Rede Europeia da Concorrência (REC) para desenvolver uma abordagem comum das questões de concorrência pertinentes⁸, tendo em vista um intercâmbio contínuo de informações, a identificação rápida de casos problemáticos e uma distribuição eficiente de tarefas entre os seus membros. Neste contexto, a Comissão propõe criar, se necessário, equipas de trabalho conjuntas na REC dedicadas à análise de práticas e mercados específicos que podem ser essenciais para o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. Esta cooperação reforçada contribuirá para uma melhor detecção de problemas endémicos específicos dos mercados alimentares e uma rápida coordenação de acções futuras.

3.

⁸ Note-se que o impacto das relações verticais entre os operadores da cadeia sobre a concorrência entra no âmbito de aplicação das regras em vigor aplicáveis aos acordos verticais - Regulamento (CE) n.º 2790/1999 da Comissão, de 22 de Dezembro de 1999, e respectivas Orientações da Comissão relativas às restrições verticais, que estão actualmente a ser revistas.

3.2. Aumentar a transparência ao longo da cadeia de abastecimento alimentar para incentivar a concorrência e aumentar a sua resistência à volatilidade dos preços

Os mercados em toda a cadeia de abastecimento alimentar padecem de falta de transparência e previsibilidade dos preços. A montante, os derivados constituem um instrumento importante para fazer face à volatilidade observada dos preços dos produtos agrícolas de base. É essencial garantir que os derivados continuam a servir o seu objectivo inicial de determinação e protecção dos preços. A questão do tratamento da «especulação excessiva» nos mercados das matérias-primas é debatida em todo o mundo. A este respeito, é necessário melhorar a transparência e a supervisão gerais na UE em relação aos derivados sobre os produtos agrícolas de base - incluindo os mercados de balcão. É necessário, em particular, um panorama das actividades dos diferentes tipos de participantes no mercado.

Além disso, o roteiro propôs a criação de uma ferramenta europeia de monitorização dos preços dos géneros alimentícios para aumentar a transparência dos preços nos mercados a jusante da cadeia. Actualmente, a Comissão publica uma primeira versão dessa ferramenta⁹, reunindo dados recolhidos pelo Eurostat e pelos institutos nacionais de estatística. Esta ferramenta apresenta duas dimensões:

- acompanhamento dos níveis de preços no consumidor de géneros alimentícios comparáveis entre Estados-Membros, para avaliar a dispersão de preços e a integração do mercado interno retalhista de alimentos - ver ponto 3.3.;
- acompanhamento da evolução dos preços nos Estados-Membros em cada etapa da cadeia - preços dos produtos agrícolas de base, preços dos géneros alimentícios no produtor e no consumidor - para uma selecção de produtos específicos, como o leite, o queijo ou a carne de porco.

A ferramenta de monitorização dá, assim, informações valiosas sobre os níveis de preços e a evolução em toda a cadeia de abastecimento alimentar e mostra a evolução dos preços por produto e por Estado-Membro, tendo em conta a diversidade da cadeia. Dá visibilidade à evolução dos preços dos géneros alimentícios em cada país e contribuirá para uma pressão crescente sobre as partes interessadas para que acelerem a transmissão de preços. A ferramenta continuará a ser aperfeiçoada com vista a melhorar a ligação entre os preços dos géneros alimentícios no consumidor, os preços no produtor e os preços dos produtos agrícolas de base e a aumentar a cobertura em termos de produtos monitorizados.

Embora mostrem satisfação geral com os serviços oferecidos pelos retalhistas do sector alimentar, os inquéritos ao consumo conduzidos no âmbito da segunda edição do painel de avaliação dos mercados de consumo¹⁰ revelam igualmente uma relativa falta de satisfação com a comparabilidade dos preços dos géneros alimentícios entre diferentes retalhistas. Convém, pois, desenvolver as ferramentas de comparação de preços (como os sítios Web ou os telefones inteligentes que podem ser utilizados nas lojas para ler códigos de barras e comparar produtos) para os géneros alimentícios, seguindo os exemplos de êxito de alguns desses serviços na Europa. O desenvolvimento e a utilização desses sítios Web pode dar aos cidadãos um sinal claro de que os governos estão a tomar medidas concretas para os ajudar a

⁹ Disponível em <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/data/database>.

¹⁰ Painel de avaliação dos mercados de consumo, segunda edição, 2009.

poupar nas suas compras diárias ou semanais. Contribuiria para aumentar a intensidade da concorrência a nível retalhista nos mercados locais, bem como a montante da cadeia de abastecimento alimentar. Ao mesmo tempo a Comissão está consciente da necessidade de garantir que toda a informação divulgada aos consumidores seja informação de qualidade. A identificação dos factores-chave de êxito para esses serviços de comparação de preços baseados na experiência existente seria de grande utilidade para o maior desenvolvimento dessas ferramentas.

Para aumentar a transparência na cadeia de abastecimento alimentar, a Comissão:

- 4. Apresentará propostas para melhorar a supervisão e a transparência geral dos mercados de derivados dos produtos agrícolas de base** no contexto da abordagem global dos derivados¹¹ e da revisão da directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros:
 - 4.1. um nível de transparência adequado e de exigências de comunicação deve ser alargado a todos os derivados relativos a produtos agrícolas de base, incluindo os que são negociados directamente;
 - 4.2. estas obrigações devem ser complementadas pela introdução de obrigações de comunicação da posição por categorias de comerciantes que serão definidas a nível da UE, o que dará às entidades reguladoras um panorama das posições tomadas pelos diferentes tipos de comerciantes;
 - 4.3. será cuidadosamente avaliada a possibilidade de dar aos reguladores a possibilidade de fixar limites às posições, a fim de contrariar flutuações desproporcionadas de preços ou a concentração de posições especulativas¹², com vista a garantir o funcionamento eficaz desses mercados.
- 5. Publica hoje a primeira edição da ferramenta europeia de monitorização dos preços dos alimentos e compromete-se a examinar formas de a desenvolver** para abranger um número maior de produtos e de cadeias alimentares, com início no Verão de 2010. Para tal, será necessária a cooperação dos institutos nacionais de estatística. A Comissão convida, pois, os institutos nacionais de estatística a recolherem os dados necessários;
- 6. Recomenda a todos os Estados-Membros que implantem serviços de comparação de preços de retalho dos géneros alimentícios, disponíveis na Web e de fácil acesso.** A Comissão trabalhará em conjunto com os Estados-Membros para assegurar um intercâmbio de melhores práticas e experiências neste domínio.

¹¹ Segundo o documento COM(2009) 563 «Garantir a eficiência, segurança e correcção dos mercados de derivados: acções futuras».

¹² Os limites às posições especulativas são limites ao número de contratos abertos de derivados que certas categorias específicas de comerciantes podem ter.

3.3. Promover a integração e a competitividade da cadeia europeia de abastecimento alimentar em todos os Estados-Membros

3.3.1. Integração da cadeia de abastecimento alimentar

Conforme já se assinalou na Comunicação intitulada «Preços dos géneros alimentícios na Europa», a cadeia de abastecimento alimentar está altamente fragmentada entre os Estados-Membros da UE. A informação recolhida para a ferramenta europeia de monitorização dos preços dos géneros alimentícios confirma diferenças importantes em todos os países em termos de níveis de preços e de evolução dos preços. Embora a dispersão intracomunitária dos preços dos géneros alimentícios e das bebidas não-alcoólicas tenha diminuído em geral, mantêm-se diferenças significativas em termos de dispersão de preços entre os diferentes produtos, conforme se vê na figura 2, com base numa recolha experimental de preços¹³. A dispersão de preços de alguns produtos de base, como o açúcar ou a manteiga, é significativamente inferior à média; para outros produtos de consumo, como a água mineral, os ovos ou os gelados, a variação de preços é superior à dispersão média para os géneros alimentícios analisados.

Diversos factores nacionais, como as diferenças de rendimentos familiares médios, preferências em gostos, diferenças no nível de imposto sobre o valor acrescentado ou percentagem de produção local, explicam algumas diferenças observadas nos níveis de preços entre países. Contudo, outros factores relacionados com a dinâmica do mercado e o quadro normativo também desempenham o seu papel. A Comissão está empenhada na harmonização constante das normas de segurança alimentar a fim de impulsionar o comércio transfronteiras de géneros alimentícios. Este compromisso é de especial importância para evitar problemas decorrentes de eventuais situações de emergência na cadeia alimentar com origem num Estado-Membro ou num país terceiro. A continuação da aplicação da directiva relativa a práticas comerciais desleais, assim como uma revisão da directiva relativa à rotulagem, actualmente em curso¹⁴, devem igualmente contribuir para a integração crescente da cadeia de abastecimento alimentar. Finalmente, a Comissão tomou recentemente várias decisões para travar o desenvolvimento de sistemas nacionais e regionais de rotulagem da origem. Propôs, por outro lado, na sua política de qualidade dos produtos agrícolas¹⁵, que se desenvolvesse um novo quadro para as indicações geográficas, as normas de comercialização e os sistemas de certificação.

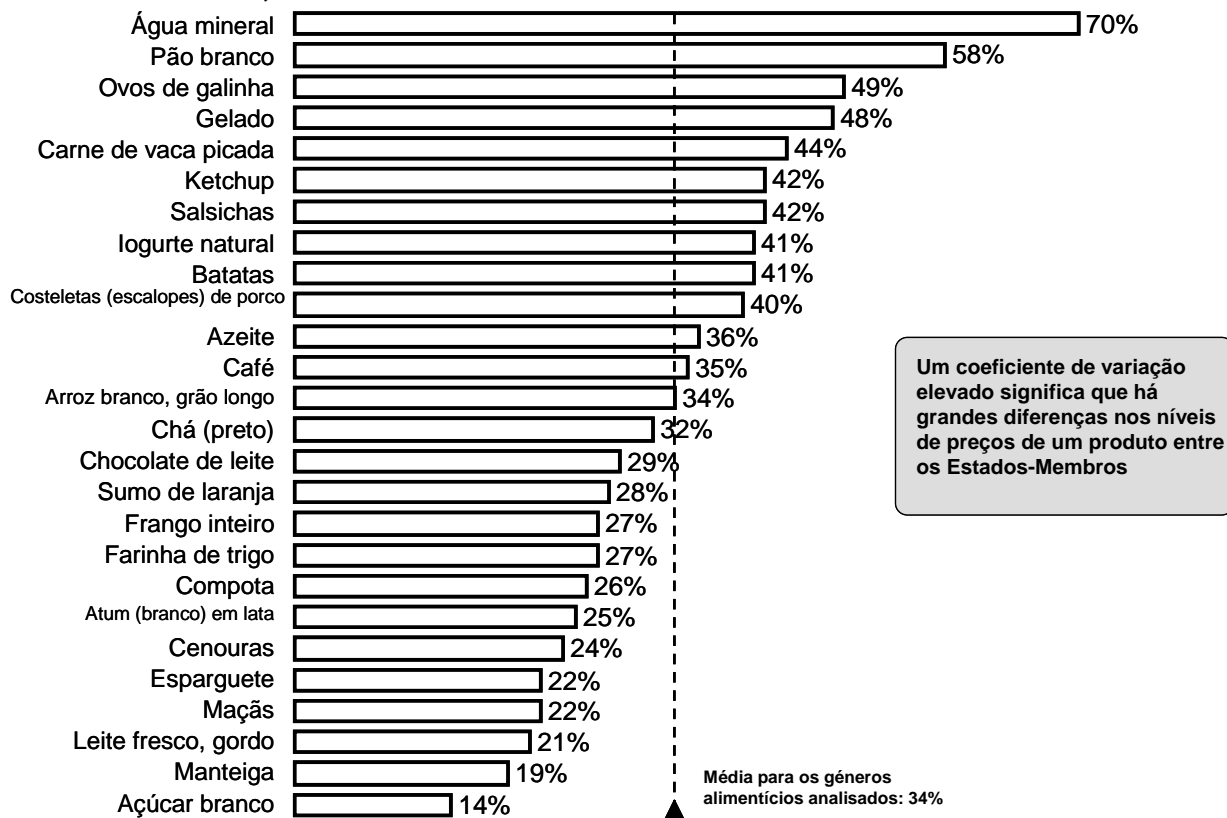
Figura 2: Dispersão dos níveis de preços de determinados produtos nos Estados-Membros

¹³ Recolha de preços efectuada pelo Eurostat para o Painel de Avaliação dos Mercados de Consumo e para a ferramenta europeia de monitorização dos preços dos alimentos.

¹⁴ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à informação sobre os géneros alimentícios prestada aos consumidores - COM(2008) 40.

¹⁵ Comunicação da Comissão intitulada «A política de qualidade dos produtos agrícolas» - COM(2009) 234 final.

Coeficiente de variação dos preços de determinados géneros alimentícios nos Estados-Membros; Junho 2008



Fonte: Baseado na recolha experimental de preços – ver a ferramenta europeia de monitorização de preços dos géneros alimentícios

Práticas comerciais como as restrições de abastecimento territoriais ou os obstáculos ao comércio paralelo constituem outra barreira fundamental à integração dos mercados da UE. As partes interessadas comunicaram indicações destas práticas que são incompatíveis com os princípios do mercado interno. Um exemplo apontado diz respeito ao facto de os retalhistas de um dado país serem «forçados» a abastecer-se localmente quando lidam com fornecedores multinacionais, colocando, assim, entraves ao comércio transfronteiras. Estas práticas são susceptíveis de comprometer o funcionamento do mercado interno e afectar negativamente os consumidores através de preços mais elevados e de uma selecção de produtos mais restrita.

Para eliminar obstáculos e pôr termo às práticas que fragmentam o mercado interno, a Comissão:

- 7. Avaliará medidas para abordar os condicionalismos do abastecimento territorial, na medida em que estes criam ineficiências económicas e estão em contradição com os princípios do mercado interno.** Até ao final de 2010, a Comissão apresentará uma avaliação de impacto com base num estudo pormenorizado, para orientar a sua actuação;
- 8. Insta o Conselho e o Parlamento Europeu a adoptarem rapidamente a proposta da Comissão para a revisão da legislação sobre as regras de rotulagem;**
- 9. Reverá um conjunto seleccionado de normas ambientais e de sistemas de rotulagem da origem que podem impedir o comércio transfronteiras, com vista a determinar se os objectivos políticos desta regulamentação podem ser alcançados com menor impacto na integração da cadeia de abastecimento alimentar; colaborará**

igualmente com os Estados-Membros e com a indústria para melhorar a harmonização da aplicação das normas comunitárias em matéria de segurança alimentar.

3.3.2. *Competitividade da cadeia de abastecimento alimentar*

O sector agrícola encontra-se altamente fragmentado e apresenta grande diversidade em termos de dimensões, tipos de exploração e desempenho socioeconómico das empresas agrícolas. A actual crise económica está a ter um impacto muito significativo no sector, exercendo uma pressão considerável sobre os preços agrícolas e os rendimentos, nomeadamente nos sectores do leite e da pecuária. Embora já tenham sido postos em prática alguns mecanismos integrados na PAC para mitigar alguns efeitos mais negativos da crise, esta reforçou a pressão no sentido de uma maior reestruturação do sector.

A indústria agro-alimentar contribui significativamente para o emprego e o aumento do valor acrescentado entre as indústrias transformadoras da EU, mas o aumento em valor acrescentado e produtividade do trabalho na indústria alimentar da UE é ultrapassado pelo dos Estados Unidos. A nível mundial, os produtos alimentares da UE estão a perder a sua quota de mercado para o Brasil, o Canadá e a Austrália. O Grupo de Alto Nível sobre a Capacidade Concorrencial da Indústria Agro-Alimentar¹⁶ (grupo de alto nível), seguindo uma abordagem global, identificou as principais questões na base do atraso do sector em termos de competitividade e propôs um conjunto de 30 recomendações concretas dirigidas aos agentes políticos e económicos¹⁷. O grupo de alto nível reconheceu a falta de transparência nos mecanismos de formação dos preços e os desequilíbrios entre os agentes como preocupações fundamentais para a cadeia de abastecimento alimentar. Além disso, o grupo identificou uma grande necessidade de melhoria do quadro da inovação e de acções orientadas para as muitas PME do sector e para o desempenho da indústria agro-alimentar europeia nos mercados mundiais, instando simultaneamente a UE a manter um nível elevado de segurança alimentar e de normas de qualidade.

O sector retalhista também enfrenta um desafio de competitividade. Embora o sector se tenha transformado radicalmente ao longo da década passada, em consequência de uma crescente consolidação, do aparecimento das cadeias de baixo custo e da introdução dos sistemas de rotulagem própria a baixo custo, os retalhistas europeus registaram na última década um crescimento da produtividade inferior, por exemplo, ao dos seus congéneres dos EUA. Entre os factores que contribuíram para este atraso de produtividade, que depende igualmente das diferentes dinâmicas dos mercados, os investimentos em tecnologias da informação e das telecomunicações e em novos processos empresariais parecem ter desempenhado um papel preponderante. Algumas características da regulamentação podem igualmente ter impedido o aumento da produtividade no sector retalhista da UE. A existência de regras de estabelecimento restritivas limitou a abertura de novas lojas e, consequentemente, a difusão

¹⁶ Decisão 2008/359/CE da Comissão, de 28 de Abril de 2008.

¹⁷ Relatório final, recomendações e roteiro de iniciativas-chave disponíveis em:
<http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/high-level-group/documentation/>.

da inovação¹⁸. Uma aplicação ambiciosa da Directiva Serviços seria crucial para a eliminação dessas barreiras.

Para incentivar a competitividade da cadeia de abastecimento alimentar, a Comissão:

- 10. Promoverá e facilitará a reestruturação e a consolidação do sector agrícola** tanto no contexto da política de desenvolvimento rural, nomeadamente através do incentivo à criação de organizações voluntárias de produtores agrícolas, como no contexto mais amplo da Política Agrícola Comum pós-2013. Este aspecto será examinado primeiro do ponto de vista da situação específica no sector do leite pelo recém-criado grupo de alto nível de peritos do sector leiteiro;
- 11. Adoptará medidas para apresentar as propostas do grupo de alto nível com o objectivo de melhorar a competitividade do sector agro-alimentar, nomeadamente das PME, e promover a inovação e as exportações no sector.**

4. CONCRETIZAÇÃO DAS INICIATIVAS POLÍTICAS

A presente comunicação apresenta um conjunto de propostas para enfrentar os desafios identificados. O aumento da transparência na cadeia de abastecimento alimentar e a promoção de relações sustentáveis e baseadas no mercado entre as partes interessadas têm o potencial de facilitar a recuperação europeia, devendo a sua realização, por isso, ser prioritária até finais de 2010. As outras iniciativas abordam questões estruturais da cadeia, com o objectivo de melhorar a integração e a competitividade a mais longo prazo. Estas iniciativas serão complementadas por propostas de reforço da competitividade do sector retalhista europeu, na próxima comunicação sobre o exercício de análise do mercado retalhista.

A Comissão publicará, até Novembro de 2010, um relatório de progresso das acções propostas, com base no debate em curso com as instituições da UE e as partes interessadas. Para esse efeito, a Comissão prevê alargar o âmbito e o mandato do Grupo de Alto Nível sobre a Capacidade Concorrencial da Indústria Agro-Alimentar, bem como o seu número de membros.

5. CONCLUSÃO

A rapidez da subida e da queda dos preços dos produtos agrícolas de base e o seu impacto diferido nos preços dos géneros alimentícios suscitaram preocupações entre as partes interessadas e os decisores políticos quanto ao funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. O exercício de análise do mercado realizado nos últimos dois anos mostrou que estas preocupações são justificadas. A falta de transparência do mercado, as desigualdades em termos de poder de negociação e as práticas anticoncorrenciais levaram a distorções do mercado com efeitos negativos sobre a competitividade da cadeia de abastecimento alimentar em geral. Do mesmo modo, a rigidez dos preços afectou negativamente a capacidade de ajustamento e de inovação das indústrias em toda a cadeia de abastecimento.

¹⁸ Estas questões serão desenvolvidas em mais pormenor na próxima comunicação sobre o exercício de análise do mercado retalhista.

No futuro, não será de admirar que os preços dos produtos agrícolas de base voltem a aumentar rapidamente à medida que o mundo sai da recessão. Se as deficiências do mercado identificadas não forem tratadas rapidamente, existe o risco de os preços dos géneros alimentícios no consumidor aumentarem também desproporcionalmente, levando a uma quebra do poder de compra e da confiança dos consumidores e, possivelmente, a um abrandamento da recuperação incipiente da economia europeia. É, pois, fundamental exercer uma vigilância constante para identificar e eliminar as distorções do mercado que têm contribuído para as assimetrias observadas na transmissão de preços ao longo da cadeia alimentar.