

Bruxelas, em 24 de maio de 2012

Antitrust: o relatório da Rede Europeia da Concorrência revela que a aplicação das regras da concorrência na UE beneficia todo o setor alimentar - Perguntas mais frequentes

Por que razão se publica este relatório?

O relatório da REC sobre o setor alimentar dá resposta a pedidos de esclarecimento de deputados do Parlamento Europeu sobre as ações tomadas pelas autoridades de concorrência no setor alimentar e, em última análise, à Comunicação da Comissão sobre a melhoria do funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, de 28 de Outubro de 2009. A comunicação apelava a uma abordagem comum entre as autoridades de concorrência no âmbito da REC, para detetar de forma mais eficaz os problemas endémicos específicos aos mercados dos produtos alimentares e coordenar rapidamente as ações futuras. A Comissão criou um Fórum de alto nível sobre a melhoria do funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar a fim de acompanhar a aplicação das diferentes iniciativas políticas da Comunicação de Outubro de 2009, e o relatório da REC será debatido no âmbito deste fórum.

O relatório fornece informações pormenorizadas e conclusões sobre o funcionamento da concorrência no setor alimentar, com base nas atividades mais recentes desenvolvidas pela Comissão Europeia e pelas autoridades nacionais de concorrência neste domínio. Por conseguinte, destina-se também a contribuir de forma positiva para os debates em curso sobre a melhoria da cadeia de abastecimento alimentar e a reforma da política agrícola comum.

O que é a REC?

A REC ([Rede Europeia da Concorrência](#)) é constituída pela Comissão Europeia e pelas autoridades de concorrência dos 27 Estados-Membros. Foi criada durante a reforma de modernização das regras antitrust da UE como uma instância de debate e cooperação entre as autoridades de concorrência dos Estados-Membros nos casos de aplicação dos [Artigos 101.º](#) e [102.º](#) do Tratado. A REC assegura uma repartição eficaz do trabalho e uma aplicação efetiva e coerente das regras de concorrência da UE. Para mais informações sobre a REC e as suas atividades consultar o sítio Web Europa: http://ec.europa.eu/competition/ecr/index_en.html.

Como foi elaborado o relatório?

O relatório da REC sobre o setor alimentar foi elaborado em estreita cooperação e coordenação entre os serviços da Comissão (DG Concorrência) e as autoridades de concorrência dos Estados-Membros da UE e da Noruega. Este trabalho conjunto foi realizado no âmbito de um grupo de trabalho, o subgrupo alimentar da REC.

Quais são as principais conclusões do relatório?

O relatório da REC revela que o setor alimentar tem constituído uma prioridade das autoridades de concorrência europeias nos últimos anos. As autoridades de concorrência têm reforçado a sua atividade no contexto do recente aumento dos preços dos produtos alimentares, da volatilidade dos mercados de mercadorias e das preocupações existentes quanto ao funcionamento da cadeia global de abastecimento alimentar.

Com efeito, no período de 2004-2011 as autoridades de concorrência da UE investigaram mais de 180 processos antitrust, analisaram perto de 1 300 operações de concentração e realizaram mais de 100 inquéritos setoriais e outras ações de controlo dos mercados dos produtos alimentares. Embora tivessem já intervindo no setor alimentar antes da eclosão da crise dos preços dos produtos alimentares em 2007, as autoridades de concorrência europeias intensificaram, a partir desse ano, as suas atividades antitrust e de controlo e deram resposta a um elevado número de queixas específicas sobre o funcionamento do setor.

Na Europa, os preços dos produtos alimentares têm vindo a aumentar ao longo dos últimos anos. Será que a concorrência está de facto a funcionar no setor alimentar?

O relatório indica que as autoridades de concorrência europeias realizaram um elevado número de ações de controlo do mercado, como inquéritos setoriais, que revelaram como funcionam os mercados dos produtos alimentares. Algumas destas ações de controlo concluíram que, de um modo geral, a concorrência funciona bem nos mercados dos produtos alimentares, em benefício dos consumidores. Na sequência de outras investigações foram também detetados desenvolvimentos desfavoráveis no mercado, como os aumentos de preços, que podem ser explicados por fatores estruturais ou cíclicos, que os intervenientes no mercado não relacionaram necessariamente com a existência de restrições da concorrência. Estes fatores incluem as flutuações nos mercados mundiais das mercadorias, o aumento dos custos de produção dos produtos agrícolas, a evolução da oferta e da procura mundiais, a disponibilidade de existências, a evolução dos custos da energia e da mão-de-obra ou a produção sazonal de alguns produtos alimentares. Por último, as autoridades de concorrência identificaram diversos casos de comportamentos anticoncorrenciais que provocaram distorções nos mercados, essencialmente sob a forma de cartéis de fixação dos preços ou de repartição de mercados entre concorrentes (cerca de metade dos casos) e, em menor medida, sob a forma de restrições verticais, ou seja, acordos entre intervenientes a diferentes níveis da cadeia de produção e de distribuição - normalmente restrições à liberdade de fixação de preços - e abusos de posição dominante, tais como obrigações de exclusividade.

Quais os setores alimentares mais investigados pelas autoridades de concorrência? As investigações centraram-se também em níveis específicos da cadeia alimentar?

Os casos antitrust investigados pelas autoridades de concorrência europeias abrangem um amplo leque de produtos e atividades. As autoridades de concorrência europeias analisaram todos os níveis da cadeia de abastecimento tendo investigado infrações ou alegadas infrações cometidas por produtores, transformadores, fabricantes, grossistas e retalhistas: o maior número de casos diz respeito aos níveis da transformação/ fabrico e da venda a retalho. No que diz respeito a setores específicos de produtos alimentares, o maior número de casos dizia respeito aos produtos à base de cereais, à venda a retalho de artigos de mercearia, e ao leite e produtos lácteos, a que se seguiam as frutas e os produtos hortícolas e carne, aves de capoeira e ovos.

Quais os tipos de práticas anticoncorrenciais mais investigados pelas autoridades de concorrência?

Metade do número total de casos individuais analisados pelas autoridades de concorrência centrava-se em acordos horizontais entre concorrentes, o que significa, na prática, que as autoridades intervieram em mais de 50 cartéis de fixação de preços, repartição de mercados e de clientes e intercâmbio de informações comerciais sensíveis. Estão neste momento a investigar mais de 30 outros cartéis potenciais. As restantes infrações incluem restrições verticais, tais como o sistema de manutenção dos preços de revenda, ou seja, um produtor de alimentos fixa o preço mínimo a que um retalhista deve vender os seus produtos - e os abusos de posição dominante, tais como obrigações de exclusividade ou a imposição de quantidades mínimas de compra.

Quantas concentrações no setor alimentar foram consideradas problemáticas e em que setores específicos?

Entre as cerca de 1 300 concentrações analisadas pelas autoridades de concorrência europeias, 82 suscitaram preocupações. Estas preocupações incidiram em especial no setor da venda a retalho, que representava 33 % de todas as concentrações e 31% de todas as concentrações que suscitaram preocupações. Entre os outros setores problemáticos podem referir-se os setores dos laticínios e da carne, que representavam, respetivamente, 9 % e 10 % de todas as concentrações e 17% e 12% de todas as concentrações que suscitaram preocupações. Em última análise, as autoridades de concorrência autorizaram a maior parte das 82 concentrações que suscitaram preocupações, mas apenas mediante compromissos assumidos pelas partes envolvidas na operação. As autoridades de concorrência proibiram igualmente 8 concentrações que levantavam sérias preocupações em matéria de concorrência nos setores da pastelaria, queijo, carne, bebidas e produtos de confeitaria. Estas intervenções demonstram que a concentração de alguns mercados não pode continuar a aumentar sem que surja o risco de impedir a concorrência efetiva, e as autoridades de concorrência europeias continuarão a utilizar os instrumentos à sua disposição para evitar que este risco se concretize.

As autoridades de concorrência identificaram problemas estruturais com um impacto negativo nos mercados dos produtos alimentares?

Sim. As investigações de controlo do mercado realizadas pelas autoridades de concorrência identificaram fatores estruturais ou regulamentares suscetíveis de afetar negativamente o funcionamento global e a competitividade do setor alimentar, como a estrutura fragmentada e atomística dos agricultores nalguns Estados-Membros, a existência de fases intermédias desnecessárias na cadeia de abastecimento ou a existência de barreiras regulamentares à entrada nos mercados retalhistas. Nestas situações, as autoridades de concorrência emitiram recomendações e proporcionaram aos intervenientes no mercado e às entidades públicas orientações sobre os instrumentos regulamentares mais adequados para abordar estes fatores, como se explica mais adiante.

Os pequenos agricultores alegam que sofrem fortes pressões e não podem sequer cobrir os seus custos de produção. É este um dos problemas identificados pelas autoridades de concorrência?

Com efeito, algumas autoridades de concorrência europeias analisaram a posição dos agricultores na cadeia de valor e salientaram, em especial, o caráter fragmentado e atomizado das estruturas da produção agrícola primária nos seus Estados-Membros como um elemento negativo que compromete o desenvolvimento e o crescimento do setor agrícola. Para abordar o problema, estas autoridades de concorrência europeias apelaram a uma reestruturação e consolidação pró-concorrenciais do setor agrícola, através da criação de cooperativas e de outras formas de cooperação promotoras da eficiência entre os produtores. Estes mecanismos permitirão que os produtores se tornem mais competitivos e reforçarão a sua posição negocial na cadeia de abastecimento. As autoridades de concorrência defenderam também a racionalização da restante parte da cadeia de abastecimento, eliminando as fases intermédias desnecessárias, que aumentam a complexidade e a rigidez e implicam custos suplementares nos preços finais no consumidor.

As regras de concorrência deviam ser flexibilizadas, a fim de reforçar a posição dos pequenos agricultores?

As autoridades de concorrência europeias rejeitaram firmemente a adoção de derrogações às regras de concorrência (por exemplo, permitindo acordos de fixação de preços ou restrições de produção) como uma alegada solução para reforçar a posição de negociação dos pequenos agricultores face a outros grandes intervenientes na cadeia alimentar. Estas derrogações constituiriam uma solução contraprodutiva a longo prazo, porque não criariam ganhos de eficiência na cadeia de abastecimento e porque seriam prejudiciais para os consumidores e outros intervenientes na cadeia de abastecimento. As autoridades de concorrência consideram que os problemas com que se confrontam os pequenos agricultores em certos Estados-Membros deveriam antes ser abordados promovendo uma reestruturação e consolidação pró-concorrenciais do setor agrícola através de formas de cooperação autorizadas ao abrigo das regras de concorrência e da PAC, nomeadamente, através da congregação de algumas atividades (por exemplo, produção, armazenagem ou comercialização de produtos) de forma proporcionada e da integração de uma parte do valor na cadeia (por exemplo, transformação ou venda a retalho).

Muitos interessados também se queixam das práticas comerciais desleais impostas por grandes intervenientes no mercado ao longo da cadeia. Que medidas tomaram as autoridades de concorrência para combater estas práticas?

Um elevado número de autoridades de concorrência identificou conflitos relativos a alegadas práticas comerciais desleais, em situações em que existe um desequilíbrio do poder de negociação entre as partes na cadeia de abastecimento. Estas autoridades de concorrência concluíram que a maioria destas práticas não é abrangida pelo âmbito do direito da concorrência, uma vez que não puderam identificar prejuízos para os consumidores. Algumas autoridades propuseram abordar este problema através de legislação em matéria de práticas comerciais desleais ou de códigos de boas práticas, providos de mecanismos de aplicação eficazes. Outras autoridades expressaram também preocupações quanto aos potenciais efeitos anticoncorrenciais dessas práticas a longo prazo, uma vez que são suscetíveis, em última análise, de afetar negativamente o processo concorrencial na cadeia de abastecimento ou o bem-estar dos consumidores ao reduzirem o investimento e a inovação e ao limitarem as possibilidades de escolha dos consumidores.

Diz-se que o setor retalhista está dominado por um pequeno grupo de grandes intervenientes na maior parte dos Estados-Membros. As autoridades de concorrência propuseram medidas para abordar estas situações?

O nível retalhista é um dos níveis em que existe uma concentração no setor alimentar, como o demonstram os casos apresentados no relatório. As autoridades de concorrência concluíram que a elevada concentração dos mercados retalhistas, em especial a nível local, está muitas vezes associada à existência de obstáculos significativos à entrada nesses mercados. Estas barreiras resultam principalmente de limitações regulamentares de carácter público, como a legislação restritiva em matéria de distribuição de zonas/planeamento e as autorizações administrativas necessárias para a abertura ou a extensão de estabelecimentos de venda a retalho. Um número reduzido de autoridades de concorrência verificou que estes obstáculos podem igualmente resultar de regimes privados, como mecanismos de controlo dos terrenos destinados a estabelecimentos retalhistas ou outras disposições contratuais que limitam a liberdade de os retalhistas independentes integrarem redes de comércio a retalho concorrentes ou de comutarem entre elas. As autoridades de concorrência apelaram claramente à eliminação destas barreiras, a fim de reforçar a concorrência e facilitar a entrada de novos operadores nos mercados a retalho.

Quais são as perspetivas? O setor alimentar continuará a constituir uma prioridade para as autoridades de concorrência?

O setor alimentar continuará a constituir uma prioridade fundamental para as autoridades de concorrência europeias, o que é confirmado pelo facto de estarem atualmente a analisar cerca de 60 novos casos antitrust e a realizar novas ações de controlo.

Tal como no passado, as autoridades de concorrência continuarão a coordenar as suas ações através da Rede Europeia da Concorrência (REC) e continuarão a desenvolver esta cooperação no futuro.