



Estrasburgo, 15.7.2014  
COM(2014) 472 final

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

**Lutar contra as práticas comerciais desleais (PCD) nas relações entre empresas da  
cadeia de abastecimento alimentar**

## **Lutar contra as práticas comerciais desleais (PCD) nas relações entre empresas da cadeia de abastecimento alimentar**

### **1. INTRODUÇÃO**

A cadeia de abastecimento alimentar assegura o fornecimento de produtos alimentares e bebidas ao grande público, para consumo pessoal ou doméstico. Afeta todos os consumidores da UE diariamente e representa uma parte importante do orçamento familiar médio<sup>1</sup>. Antes de o produto chegar ao consumidor, são vários os intervenientes no mercado (produtores, transformadores, retalhistas, etc.) que lhe acrescentam valor e têm impacto no preço final pago pelo consumidor. Neste contexto, o Mercado Único trouxe benefícios importantes para os operadores económicos desta cadeia. Os fornecedores e os retalhistas, grandes e pequenos, beneficiam atualmente de mais oportunidades de mercado e de uma base de clientes mais alargada. O comércio transfronteiras entre os Estados-Membros da UE representa atualmente cerca de 20% da produção total de alimentos e bebidas na UE, sendo que pelo menos 70% das exportações totais de produtos agrícolas/alimentares dos Estados-Membros da UE são destinadas a outros Estados-Membros da UE<sup>2</sup>. Assim, o bom funcionamento e a eficiência da cadeia de abastecimento alimentar em toda a UE pode contribuir de forma significativa para o Mercado Único.

No entanto, ao longo das últimas décadas, certos fatores como o aumento da concentração e da integração vertical dos intervenientes no mercado em toda a UE resultaram em alterações estruturais da cadeia de abastecimento alimentar. Esta evolução contribuiu significativamente para uma situação de disparidade do poder de negociação e de desequilíbrios económicos nas relações comerciais entre os intervenientes. Embora as diferenças no poder de negociação sejam comuns e legítimas nas relações comerciais, a utilização abusiva dessas diferenças pode por vezes conduzir a práticas comerciais desleais (PCD)<sup>3</sup>.

As PCD podem ser definidas, em termos gerais, como práticas que se desviam significativamente da boa conduta comercial, são contrárias à boa-fé e às práticas comerciais leais e são impostas unilateralmente por um parceiro comercial ao outro.

A presente comunicação não prevê a adoção de medidas regulamentares a nível da UE nem prescreve uma solução única para o problema das PCD, antes encorajando as partes interessadas e os Estados-Membros a combaterem as PCD de forma apropriada e proporcionada, tendo em conta as circunstâncias nacionais e as melhores práticas. Encoraja

---

<sup>1</sup> As despesas de alimentação representam cerca de 14% do orçamento familiar médio na UE (dados do Inquérito aos Orçamentos Familiares do Eurostat)

<sup>2</sup> Relatório do Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar, dezembro de 2012

<sup>3</sup> Ver comunicação da Comissão COM(2009) 591 final: Melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0591&rid=1>

também os operadores da cadeia de abastecimento alimentar da Europa a participarem em regimes voluntários que visem promover as melhores práticas e reduzir as PCD. Por fim, salienta a importância da existência de mecanismos de reparação eficazes. A Comissão está determinada a continuar a trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros e as partes interessadas relevantes; todos os envolvidos deverão fazer a sua parte para ajudar a eliminar as PCD.

## 2. ANTECEDENTES

Embora seja difícil avaliar completamente a sua dimensão e frequência, o problema das PCD é reconhecido por todas as partes interessadas na cadeia de abastecimento alimentar. Diversos inquéritos mostraram que as PCD são relativamente frequentes, pelo menos em certas partes dessa cadeia. Assim, por exemplo, num inquérito junto dos fornecedores, 96% dos inquiridos afirmaram que já se tinham visto confrontados com pelo menos uma forma de PCD<sup>4</sup>. Foram também realizados inquéritos a nível nacional. No âmbito de um relatório das autoridades da concorrência espanholas sobre as relações entre os produtores e os retalhistas do setor alimentar, 56% dos fornecedores afirmaram que as alterações retroativas dos termos contratuais ocorrem de forma frequente ou podem ocorrer ocasionalmente<sup>5</sup>. Um inquérito conduzido pela autoridade da concorrência de Itália mostrou que 57% dos produtores aceitam, muitas vezes ou sempre, alterações unilaterais e retroativas, por temerem retaliações comerciais em caso de recusa<sup>6</sup>.

As PCD podem ter efeitos prejudiciais, sobretudo para as PME que exercem atividades na cadeia de abastecimento alimentar<sup>7</sup>. Essas práticas podem afetar a capacidade dessas PME para sobreviver no mercado, realizar novos investimentos em produtos e tecnologias e desenvolver as suas atividades além-fronteiras no Mercado Único. Embora seja difícil avaliar o efeito global das PCD sobre o mercado em termos quantitativos, o efeito direto negativo sobre as partes afetadas é incontestável. No já citado inquérito a nível da UE, 83% dos inquiridos que afirmaram ter sido confrontados com PCD indicaram que isso resultava num aumento dos seus custos e 77% que a consequência era uma diminuição dos seus rendimentos. Além disso, poderão também existir efeitos indiretos que se repercutem ao longo da cadeia de abastecimento até atingirem as PME, em particular desencorajando essas empresas de tentarem sequer iniciar uma relação comercial, devido ao risco de se confrontarem com PCD.

---

<sup>4</sup> *Survey on Unfair Commercial Practices in Europe*, março de 2011, organizado pela Dedicated para a CIAA (Associação Europeia da Indústria Alimentar e das Bebidas) e a AIM (Associação Europeia das Marcas)

<sup>5</sup> *Report on the relations between manufacturers and retailers in the food sector*, Comisión Nacional de la Competencia, outubro de 2011

<sup>6</sup> *Indagine conoscitiva sul settore della GDO – IC43*, agosto de 2013

<sup>7</sup> Ver também a Comunicação da Comissão COM(2011) 78 final: Análise do *Small Business Act* para a Europa, onde se pode ler que «(...) as PME se deparam frequentemente com a imposição de cláusulas e práticas contratuais abusivas por parte de diversos intervenientes na cadeia de abastecimento».

As novas Política Agrícola Comum (PAC)<sup>8</sup> e Política Comum das Pescas<sup>9</sup> reforçam a posição dos produtores envolvidos na cadeia alimentar face aos operadores a jusante, nomeadamente por via do apoio à criação e desenvolvimento de organizações de produtores. A nova Organização Comum de Mercado única inclui também elementos que visam reduzir os desequilíbrios de poder de negociação entre os agricultores e outras partes da cadeia de abastecimento alimentar em determinados setores (leite, azeitona, carne de bovino, culturas arvenses). As novas regras oferecem também aos Estados-Membros a possibilidade de impor uma obrigação de celebração de contratos escritos noutros setores da agricultura, sob reserva de salvaguardas para assegurar que essa obrigação não ponha em causa o bom funcionamento do Mercado Interno. A reforma da PAC, nomeadamente através da nova Organização Comum de Mercado única, inclui elementos que visam reduzir os desequilíbrios de poder de negociação entre os agricultores e outras partes da cadeia de abastecimento alimentar.

Vários Estados-Membros abordaram já a questão das PCD a nível nacional utilizando diversas abordagens, por vezes regulamentares, outras vezes com base em plataformas de autorregulação entre os intervenientes no mercado. Nos casos em que existe, a regulamentação varia em termos da natureza, nível e forma jurídica da proteção proporcionada contra as PCD.

A existência e o caráter prejudicial das PCD na cadeia de abastecimento alimentar foram também reconhecidos pelas partes interessadas no âmbito do Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar, instituído pela Comissão em 2010<sup>10</sup>. Reconhecendo a necessidade de abordar a questão a nível europeu, as partes interessadas criaram um quadro de autorregulação (Iniciativa Cadeia de Abastecimento), favoravelmente acolhido pela Comissão e que, passados nove meses, mereceu um bom grau de adesão entre os retalhistas, grossistas, fabricantes e até algumas PME. No entanto, diversas partes interessadas – nomeadamente os agricultores e a indústria de transformação de carnes – ainda não se associaram a este quadro a nível da UE. Embora os agricultores estejam representados por plataformas nacionais em alguns Estados-Membros<sup>11</sup>, apenas quatro empreendimentos agrícolas se inscreveram já no quadro a nível da UE. Além disso, o quadro apenas vincula as empresas que decidiram aderir.

O resultado é que, hoje em dia, continua a haver uma grande disparidade na forma como as questões ligadas às PCD nas cadeias de abastecimento alimentar são tratadas na UE.

---

<sup>8</sup> Os novos programas de desenvolvimento rural preveem medidas de apoio à criação e desenvolvimento de organizações de produtores, que os poderão ajudar na relação com os grandes compradores de produtos agrícolas.

<sup>9</sup> A nova organização comum dos mercados dos produtos da pesca e da aquicultura (Regulamento (UE) n.º 1379/2013) prevê apoios às organizações de produtores tendo em vista uma melhor colocação dos seus produtos no mercado e a melhoria da sua posição negocial, através dos chamados planos de produção e comercialização.

<sup>10</sup> Decisão da Comissão, de 30 de julho de 2010, que institui o Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar (JO C 210 de 2010, p. 3).

<sup>11</sup> Bélgica, Alemanha, Países Baixos e Finlândia.

Os potenciais benefícios da redução das PCD poderão ser substanciais, em especial para as PME e microempresas, mais suscetíveis de enfrentar PCD e de sofrer os respetivos efeitos do que as grandes empresas. Importa também salientar que as PCD constatadas na UE poderão ter efeitos diretos ou indiretos sobre produtores e empresas exteriores à UE, nomeadamente em países em desenvolvimento.

Neste contexto, a presente comunicação visa contribuir para relações comerciais justas e sustentáveis e para a criação de condições equitativas para os participantes no mercado da cadeia de abastecimento alimentar, ajudando a reduzir os efeitos nocivos e os eventuais obstáculos transfronteiras resultantes dessas PCD, especialmente para as PME.

### **3. PROBLEMAS CAUSADOS PELAS PCD**

As eventuais repercussões das PCD a nível da UE suscitam a preocupação não só da Comissão Europeia como também do Parlamento Europeu. Em janeiro de 2012, o Parlamento adotou uma resolução<sup>12</sup> que sublinhava a dimensão europeia dos desequilíbrios registados na cadeia de abastecimento alimentar, que podem dar azo a práticas desleais. Essa resolução identificava uma lista de PCD específicas, apelando a que fossem objeto de regulamentação, supervisão e sanções específicas.

A fim de assegurar uma melhor compreensão da questão, a Comissão publicou um Livro Verde sobre as PCD em janeiro de 2013, com o objetivo de recolher os pontos de vista das partes interessadas sobre a ocorrência de PCD na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar<sup>13</sup>, bem como de identificar possíveis formas de resolver o problema. Os resultados da consulta pública subsequente permitiram recolher os elementos de informação a seguir apresentados, que são importantes.

1. Embora as PCD possam, em princípio, ocorrer em qualquer setor, os contributos das partes interessadas no seguimento do Livro Verde sugerem que são particularmente problemáticas na cadeia de abastecimento alimentar.
2. As principais categorias de PCD identificadas no Livro Verde e que foram confirmadas por diversas partes interessadas podem ser descritas do seguinte modo:
  - utilização abusiva e de forma retroativa, por um parceiro comercial, de cláusulas contratuais não especificadas, ambíguas ou incompletas
  - transferência excessiva e imprevisível de custos ou riscos por um parceiro comercial para a respetiva contraparte
  - utilização de informações confidenciais por um parceiro comercial
  - cessação ou perturbação injustificada de uma relação comercial.

---

<sup>12</sup> Resolução do Parlamento Europeu sobre os desequilíbrios na cadeia de abastecimento alimentar, de 19.1.2012

<sup>13</sup> Livro Verde sobre as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar entre as empresas na Europa, COM(2013) 37 de 31 de janeiro de 2013

3. As restrições territoriais em matéria de abastecimento foram igualmente identificadas como uma prática problemática. Essas restrições são por vezes impostas aos retalhistas por fornecedores multinacionais e impedem os primeiros de se abastecerem de mercadorias idênticas além-fronteiras ou a partir de uma central de compras. No entanto, as restrições territoriais assumem uma natureza diferente das PCD acima caracterizadas, pelo que a Comissão as irá avaliar separadamente.
4. Os efeitos diretos das PCD referidas acima, em especial quando aplicadas de forma imprevisível, pode resultar em custos injustificados ou em receitas inferiores ao previsto para o parceiro comercial na posição negocial mais fraca. As alterações imprevistas dos termos contratuais podem também conduzir a uma sobreprodução, resultando num desperdício desnecessário de alimentos. O facto de se confrontarem com PCD, ou mesmo a perspectiva de que isso possa acontecer no futuro, poderá influenciar a capacidade ou a predisposição do parceiro comercial mais fraco para financiar um investimento. A Comissão está também a conduzir atualmente um estudo sobre a possibilidade de escolha e a inovação no setor retalhista. Essa informação deverá permitir esclarecer a evolução e os fatores que influenciam a escolha e a inovação a nível dos mercados no seu todo. Por outro lado, o quadro regulamentar fragmentado aplicável às PCD a nível nacional implica que as PME — com os seus limitados recursos jurídicos — são confrontadas com uma situação complexa no que respeita às PCD e às possíveis soluções para as mesmas. As incertezas daí resultantes podem dissuadir algumas empresas, em especial PME, de entrar em novos mercados geográficos ou mesmo de se envolverem em atividades comerciais além-fronteiras. Esse elemento foi salientado num inquérito a nível da UE junto dos agricultores e produtores envolvidos no mercado agroalimentar. 46% dos inquiridos consideraram que as PCD têm um efeito negativo em termos do acesso a novos mercados e das atividades além-fronteiras<sup>14</sup>.

#### **4. O PANORAMA VARIADO DAS MEDIDAS CONTRA AS PCD NA UE**

##### **4.1. Fragmentação no tratamento das PCD**

Em certa medida, o atual quadro regulamentar a nível da UE já inclui algumas regras que visam resolver o problema das práticas desleais, tanto no âmbito da cadeia alimentar como fora dela. Os instrumentos já existentes, nomeadamente a já citada reforma da PAC, o direito da concorrência, o quadro aplicável às práticas de *marketing*<sup>15</sup>, as disposições relativas às cláusulas contratuais abusivas nos contratos celebrados com os consumidores<sup>16</sup>, a proposta de

---

<sup>14</sup> *Impact of Unfair Trading Practices in the European agri-food sector*, abril de 2013, organizado pela Dedicated para a COPA COGECA (Associação Europeia de Profissionais e Cooperativas Agrícolas)

<sup>15</sup> Diretiva [2006/114/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa à publicidade enganosa e comparativa

<sup>16</sup> Diretiva 93/13/CEE do Conselho, de 5 de abril de 1993, relativa às cláusulas abusivas nos contratos celebrados com os consumidores

diretiva relativa ao segredo comercial<sup>17</sup> e outra legislação transetorial, podem revelar-se úteis no combate às PCD em determinadas situações, mas não se aplicam, na maior parte dos casos, às PCD aqui referidas. A proposta de regulamento relativo a um direito europeu comum da compra e venda<sup>18</sup> proíbe certas cláusulas abusivas nos contratos entre empresas, que poderão representar uma útil fonte de inspiração para o estabelecimento de relações a longo prazo e sustentáveis. No entanto, a aplicação dessa legislação, uma vez aprovada pelos legisladores, ficará dependente de um acordo bilateral entre os parceiros comerciais envolvidos.

Existe uma grande divergência na forma como as PCD são tratadas a nível nacional. Alguns Estados-Membros adotaram medidas regulamentares, mas outros optaram por uma abordagem de autorregulação ou não tomaram medidas específicas contra as PCD nas cadeias de abastecimento, aplicando apenas princípios gerais. Os Estados-Membros que tentam combater as PCD especificamente pela via regulamentar definiram normas específicas para as relações entre empresas, complementaram a sua legislação nacional da concorrência ou alargaram o âmbito de aplicação da diretiva relativa às práticas comerciais desleais<sup>19</sup> às relações entre empresas (as chamadas relações B2B, de *business to business*). Alguns Estados-Membros que começaram por tentar resolver o problema das PCD através de abordagens voluntárias decidiram posteriormente adotar uma abordagem legislativa.

Esta diversidade de abordagens implica que o alcance e o tipo da proteção disponível contra as PCD, bem como dos potenciais mecanismos de execução aplicáveis, dependerão do local onde se situa a empresa com maior poder de negociação e que usa PCD, o que poderá ser problemático num contexto em que os contratos assumem cada vez mais uma natureza transnacional. Por outro lado, as contribuições das autoridades públicas para a consulta sobre o Livro Verde comunicaram a ocorrência de casos isolados de «*forum shopping*», prática pela qual a parte contratual mais forte determina unilateralmente em que Estado-Membro e, portanto, de acordo com qual quadro regulamentar, o contrato será executado, de forma a evitar os quadros nacionais que incluem medidas mais estritas contra as PCD. Esta questão foi explicitamente suscitada por cinco Estados-Membros no âmbito da consulta pública e durante as discussões nos vários *fora* das partes interessadas organizados pela Comissão.

## 4.2. Execução

Qualquer parte que se veja confrontada com PCD pode, em princípio, obter reparação por via judicial ao abrigo das disposições gerais do código civil que proíbem a utilização de cláusulas contratuais abusivas. No entanto, algumas partes interessadas, em especial PME, têm salientado constantemente que a via do recurso aos tribunais não é muitas vezes, na prática, uma forma eficaz de combater as práticas comerciais desleais. Em primeiro lugar, o processo

---

<sup>17</sup> Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à proteção de *know-how* e informações comerciais confidenciais (segredos comerciais) contra a sua aquisição, utilização e divulgação ilegais, de 28 de novembro de 2013, COM(2013) 813 final

<sup>18</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a um direito europeu comum da compra e venda, de 11 de outubro de 2011, COM(2011) 635 final

<sup>19</sup> Diretiva 2005/29/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2005, relativa às práticas comerciais desleais das empresas face aos consumidores no mercado interno

litigioso é, em geral, caro e demorado. Em segundo lugar, e talvez mais importante, a parte mais fraca numa relação comercial na cadeia de abastecimento alimentar (na maior parte dos casos, uma PME), receia muitas vezes que o facto de iniciar um litígio possa conduzir a parte mais forte a pôr termo à relação comercial (o chamado «fator medo»). Isso poderá dissuadir as partes que são objeto de PCD de intentar uma ação judicial, limitando assim o fator de dissuasão para as partes que aplicam PCD.

Perante este pano de fundo, alguns Estados-Membros instituíram outros mecanismos de reparação para combater as PCD nas cadeias de abastecimento alimentar. Alguns Estados-Membros designaram uma autoridade de execução que é independente dos agentes envolvidos no mercado, enquanto outros estão atualmente a debater possíveis reformas nesse sentido.

Em alguns casos, a autoridade nacional da concorrência foi a designada para assegurar a execução das regras contra os comportamentos abusivos impostos às empresas economicamente dependentes e/ou contra o abuso de uma posição negocial de superioridade. No entanto, existem também exemplos de Estados-Membros que designaram outra autoridade já existente (p. ex.: autoridades responsáveis por questões relacionadas com os alimentos ou com a defesa do consumidor) ou instituíram novas autoridades administrativas para assegurar a execução das regras contra as PCD. Muitas dessas autoridades têm poderes para conduzir investigações e aceitam normalmente a apresentação de queixas a título confidencial.

Noutros Estados-Membros ainda, as partes interessadas estabeleceram mecanismos voluntários de resolução de litígios, em alternativa ao recurso aos tribunais. Noutros casos, foi decidido adotar uma «abordagem mista», em que existem regimes voluntários complementados por poderes de execução exercidos pelas autoridades públicas.

Os agricultores e as PME fornecedoras salientaram que a existência de uma autoridade administrativa com poderes para lançar investigações e aceitar denúncias confidenciais sobre alegadas PCD será crucial para resolver o já referido «fator medo». A maioria dessas partes interessadas apelaram à criação de um organismo independente de execução a nível nacional, uma vez que a efetiva aplicação das regras será um fator essencial para a redução das PCD.

Outras partes interessadas consideraram que se deveriam analisar em primeiro lugar eventuais soluções de participação voluntária ou autorregulamentação. Se se verificar que esses modelos não resolveram efetivamente o problema das PCD, poderá considerar-se a possibilidade de criar uma autoridade independente.

### **4.3. A Iniciativa Cadeia de Abastecimento**

A Iniciativa Cadeia de Abastecimento foi desenvolvida no contexto do Fórum de Alto Nível da Comissão sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar, composto por autoridades nacionais e por representantes a nível da UE das principais partes interessadas do lado dos fornecedores e retalhistas do setor alimentar. Em novembro de 2011, todos os representantes de entidades comerciais envolvidos no grupo de trabalho sobre as

PCD sob a égide do fórum chegaram a um acordo conjunto sobre um série de princípios de boas práticas nas relações verticais na cadeia de abastecimento alimentar<sup>20</sup>. Esses princípios incluem: a previsibilidade das alterações aos termos contratuais, a responsabilidade pelo risco comercial que recai sobre cada uma das partes e a devida motivação dos pedidos e dos custos.

Numa segunda fase, foi lançado em setembro de 2013 um quadro voluntário para a aplicação dos princípios de boas práticas (Iniciativa Cadeia de Abastecimento)<sup>21</sup>. As empresas podem aderir a título individual à Iniciativa Cadeia de Abastecimento, a partir do momento em que tenham avaliado a sua conformidade com os princípios de boas práticas. Os litígios específicos podem, de acordo com o quadro e sob reserva do cumprimento de determinadas condições, ser abordados através de mecanismos de resolução de litígios, de mediação e de arbitragem. Para evitar as PCD, o quadro de execução está centrado em requisitos de organização das empresas, incluindo a formação do pessoal e a possibilidade de participação nos mecanismos de resolução de litígios previstos pelo quadro. As situações de incumprimento destes requisitos de organização poderão conduzir à exclusão da iniciativa da empresa em causa. O quadro obriga os seus membros a garantir que as partes mais fracas que recorrem aos mecanismos de resolução de litígios não sejam objeto de retaliação comercial.

A iniciativa é gerida por um grupo de governação, composto por diversas associações de partes interessadas em representação dos operadores da cadeia de abastecimento alimentar. Até à data, nove meses após o lançamento, já se encontram registados 98 grupos de empresas retalhistas, grossistas, fabricantes e empresas individuais, o que representa um total de 736 empresas ativas em todos os Estados-Membros da UE. O número de PME que estão a proceder ao registo está a aumentar. No entanto, nem todas as associações de interessados relevantes assinaram já o quadro. Os representantes dos produtores primários (isto é, dos agricultores) e da indústria de transformação de carnes, nomeadamente, decidiram abster-se de participar no grupo de governação do regime a nível da UE. Embora concordem com os princípios, essas partes interessadas estão preocupadas com a ausência de uma aplicação efetiva e independente no âmbito da Iniciativa Cadeia de Abastecimento. Algumas dessas partes, porém, participam na iniciativa a nível nacional.

As partes interessadas consideram que a Iniciativa Cadeia de Abastecimento não visa suficientemente o já referido «fator medo», que afeta os parceiros comerciais economicamente dependentes, nomeadamente porque uma empresa exposta a PCD não dispõe da possibilidade de apresentar queixas confidenciais nesse quadro. A iniciativa voluntária só prevê a confidencialidade em caso de litígios agregados, através da possibilidade de as associações de partes interessadas exigirem ao grupo de governação uma interpretação dos princípios, e o desencadeamento dos mecanismos de resolução de conflitos exige o acordo de ambas as partes no contrato. Além disso, a iniciativa não prevê as possibilidades de investigação ou de aplicação de sanções quando uma empresa viola os princípios estabelecidos em termos de boas práticas.

---

<sup>20</sup> <http://www.supplychaininitiative.eu>

<sup>21</sup> Id.

Importa aqui reconhecer que há limites para o alcance de uma iniciativa de autorregulação em termos de mecanismos de resolução de litígios. Assim, o complemento da Iniciativa Cadeia de Abastecimento com medidas de execução independentes, nos Estados-Membros em que tais medidas ainda não existam, aumentaria a eficácia da iniciativa e poderia eliminar as principais razões que levam a que determinados grupos de interessados não tenham aderido ao quadro da Iniciativa Cadeia de Abastecimento.

Neste contexto, é importante salientar que o relatório de iniciativa do Parlamento Europeu sobre o comércio e matérias conexas, adotado em dezembro de 2013, apoiou os princípios e o quadro da Iniciativa Cadeia de Abastecimento, mas ao mesmo tempo convidou a Comissão a examinar a necessidade e a viabilidade de medidas de aplicação independentes para dar resposta ao já referido «fator medo», que afeta os pequenos intervenientes na cadeia de abastecimento<sup>22</sup>.

## **5. UMA ESTRATÉGIA EFICAZ CONTRA AS PCD**

### **5.1. Aceitação generalizada pelo mercado da Iniciativa Cadeia de Abastecimento**

Os códigos de conduta voluntários constituem um elemento importante para a criação de um ambiente onde as empresas negociem entre si de forma justa e sustentável. Podem contribuir eficazmente para o estabelecimento das atitudes, formas de negociação e mecanismos de resolução de litígios mais corretos nas diferentes organizações, permitindo assim reduzir ou mesmo, idealmente, eliminar, as práticas comerciais desleais. Os códigos voluntários podem também prever procedimentos de resolução de litígios entre duas partes numa relação comercial vertical, o que permitirá frequentemente ajudar a evitar processos judiciais morosos e complexos. A Iniciativa Cadeia de Abastecimento constitui portanto um passo muito importante para resolver o problema das PCD. A criação de plataformas nacionais no âmbito da Iniciativa Cadeia de Abastecimento poderá reforçar ainda mais os seus efeitos positivos.

#### **Caminho proposto:**

- (1) A Comissão incentiva todas as empresas e organizações relevantes da cadeia de abastecimento alimentar a subscreverem uma iniciativa voluntária para combater as PCD, em particular a Iniciativa Cadeia de Abastecimento, a fim de demonstrarem o seu empenhamento, criar confiança na cadeia de abastecimento alimentar e atingir a massa crítica e a ampla cobertura de que esses sistemas precisam para serem eficazes.
- (2) A Comissão encoraja as empresas da cadeia de abastecimento alimentar a promoverem ativamente a Iniciativa Cadeia de Abastecimento junto dos seus parceiros comerciais, informando-os dos respetivos direitos e obrigações. Deverão informar cada um dos seus parceiros comerciais da sua adesão à Iniciativa Cadeia de Abastecimento e incentivá-los a seguir o mesmo caminho.

<sup>22</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de dezembro de 2013, sobre o Plano de ação europeu para o setor retalhista em benefício de todos os operadores envolvidos

- (3) O grupo de governação da Iniciativa Cadeia de Abastecimento deverá prosseguir e intensificar os seus esforços no sentido de aumentar a sensibilização das PME e de encontrar formas mais eficientes para que possam aderir à iniciativa. As PME serão os principais beneficiários destes regimes, pelo que é fundamental que a sua participação seja maximizada.
- (4) O grupo de governação da Iniciativa Cadeia de Abastecimento deverá continuar a desenvolver esforços para conduzir e facilitar a criação de plataformas nacionais em cada Estado-Membro da UE.
- (5) A Comissão continuará a facilitar a troca de informações e o debate entre os principais grupos de partes interessadas e a colaborar estreitamente com o grupo de governação a fim de maximizar o seu alcance, em especial junto das PME, e continuará a acompanhar de perto a evolução da iniciativa e a encorajar a realização de trabalhos no contexto da mesma para reforço dos mecanismos de resolução de conflitos e dos sistemas sancionatórios.

## **5.2. Princípios de boas práticas**

Os Estados-Membros que já começaram a combater as PCD a nível nacional escolheram abordagens diferentes, incluindo diferentes definições para a noção de práticas desleais. Essas definições nacionais vão desde descrições muito gerais até listas pormenorizadas das práticas proibidas. Por outro lado, alguns Estados-Membros não adotaram ainda qualquer medida específica contra as PCD. A fim de resolver eficazmente a questão das PCD em toda a UE, em particular num contexto transfronteiras, seria benéfico chegar a um entendimento comum das regras a aplicar.

A Iniciativa Cadeia de Abastecimento não inclui uma definição exata das PCD, mas apresenta uma lista de princípios de boas práticas e exemplos de práticas corretas e de práticas desleais. Esses princípios foram acordados conjuntamente por todas as associações de interessados relevantes da cadeia de abastecimento alimentar da UE, no âmbito do Fórum de Alto Nível.

Assim, representam uma base útil para a identificação das práticas desleais que poderão ser objeto de potenciais iniciativas nesta área. A identificação das PCD permitirá, por seu turno, que sejam definidos os princípios que deverão reger a resolução do problema. Importa aqui recordar que na aplicação desses princípios os atores económicos deverão também assegurar-se de que cumprem todas as regras aplicáveis, incluindo a legislação da concorrência a nível nacional ou europeu, conforme aplicável.

Os princípios definidos no Fórum de Alto Nível e aprovados pela Iniciativa Cadeia de Abastecimento são:

- (a) Acordos escritos: Os acordos devem ser reduzidos a escrito, salvo se tal for impraticável ou se os acordos orais forem aceitáveis e convenientes para as partes. Devem ser claros e transparentes e abranger tantos elementos relevantes e previsíveis quanto possível, incluindo os direitos e os procedimentos de denúncia.
- (b) Previsibilidade : Não se admite a alteração unilateral dos termos do contrato, a menos que esta possibilidade e as suas circunstâncias e condições tenham sido previamente acordadas. Os acordos devem especificar os processos para que cada

parte possa discutir com a outra eventuais alterações necessárias à execução do acordo ou devidas a circunstâncias imprevisíveis, tal como previsto no acordo.

- (c) Cumprimento: Os acordos devem ser cumpridos.
- (d) Informação disponível: A troca de informação deve ser efetuada em estrita conformidade com a legislação da concorrência e outra legislação aplicável, e as partes devem agir com diligência razoável para assegurar que a informação fornecida seja correta e não enganosa.
- (e) Confidencialidade: A confidencialidade da informação deve ser respeitada, salvo se a informação já for pública ou tiver sido obtida de forma independente pela parte destinatária, de modo legal e de boa fé. A informação confidencial deve ser utilizada pela parte destinatária exclusivamente para os fins para que lhe foi comunicada.
- (f) Responsabilidade pelo risco: Todas as partes contratantes da cadeia de abastecimento alimentar devem suportar os riscos inerentes à sua atividade empresarial.
- (g) Pedido justificável: Uma parte contratante não deve usar ameaças para obter uma vantagem injustificada ou para transferir um custo injustificado.

#### **Caminho proposto:**

- (6) A Comissão incentiva os Estados-Membros a verificarem se o seu atual quadro regulamentar nacional é adequado para fazer face às PCD, tendo em conta as melhores práticas dos outros Estados-Membros. Os Estados-Membros deverão também considerar eventuais outros efeitos das PCD, como por exemplo o aumento do desperdício de alimentos. Para tal efeito, os Estados-Membros são convidados a verificar se os seus quadros regulamentares poderiam passar a incluir uma lista de práticas ou uma disposição geral que permitam abordar eventuais violações dos princípios acima citados.
- (7) Além disso, os Estados-Membros deverão incentivar as empresas nos seus territórios a aderirem a códigos de conduta voluntários, tanto a nível nacional como a nível da UE.
- (8) A Comissão continuará a apoiar a troca das melhores práticas entre os Estados-Membros, por exemplo através da organização de *workshops* com peritos das administrações nacionais.

### **5.3. Assegurar uma aplicação efetiva a nível nacional**

A fim de assegurar um fator de dissuasão credível contra a utilização de PCD, será necessária uma execução adequada.

Se a parte mais fraca numa relação comercial estiver economicamente dependente do seu parceiro comercial, mais forte, poderá frequentemente abster-se de procurar obter reparação no seguimento de uma PCD através do recurso aos tribunais ou a mecanismos voluntários de resolução de litígios. Podem também ocorrer situações de dependência económica. Um estudo realizado pela autoridade da concorrência espanhola<sup>23</sup>, por exemplo, mostrou que em média

<sup>23</sup> *Report on the relations between manufacturers and retailers in the food sector*, Comisión Nacional de la Competencia, outubro de 2011

quase 40% dos rendimentos dos fornecedores da cadeia de abastecimento de produtos de mercearia eram assegurados, em 2010, por apenas três retalhistas. Em casos extremos, a situação de dependência económica significa que a viabilidade económica de uma parte vendedora ou compradora depende de relações comerciais individuais. Nos casos em que as PCD não são denunciadas devido ao «fator medo», pelo temor de perder a relação contratual, os quadros de combate às PCD poderão ser significativamente reforçados se a parte mais fraca dispuser da possibilidade de recorrer a uma autoridade independente ou a um organismo dotado de poderes de execução e que possa proteger a confidencialidade do autor da denúncia.

#### **Caminho proposto:**

- (9) A Comissão convida os Estados-Membros a avaliarem a eficácia e a credibilidade dos seus mecanismos de aplicação das regras contra as práticas comerciais desleais. Convida-os também a estudarem a eventual necessidade de novas medidas processuais ou de organização, com base nas melhores práticas noutros Estados-Membros. Deverá ser dedicada particular atenção à capacidade de preservação do anonimato de empresas individuais que apresentem queixas e à possibilidade de realizar investigações.
- (10) Os mecanismos nacionais de execução, que poderão incluir organismos especificamente dedicados a esse fim, deverão prever a possibilidade de uma cooperação eficaz a nível da UE, de modo a poder combater as PCD aplicadas em contratos transfronteiras e evitar a arbitragem regulamentar.
- (11) A Comissão continuará a apoiar a coordenação entre os Estados-Membros, facilitando a troca de informações entre os diferentes mecanismos nacionais de execução.
- (12) No desenvolvimento e aplicação de medidas de execução, os Estados-Membros deverão atuar de forma proporcionada, tendo em conta os eventuais impactos sobre as partes interessadas e o bem-estar dos consumidores. Em particular, deverão aplicar os mesmos critérios e práticas de execução aos operadores de mercado nacionais e estrangeiros.

#### **5.4. Benefícios e custos potenciais da redução das PCD**

Os potenciais benefícios da eliminação ou pelo menos da redução das PCD poderão ser substanciais. Quando se tentam identificar esses benefícios e custos, verifica-se que os seus efeitos se podem manifestar a diferentes níveis: ao nível de cada relação bilateral, os potenciais benefícios da resolução do problema das PCD são por demais evidentes.

As PCD têm muitas vezes um impacto financeiro negativo direto para as empresas contra as quais são utilizadas. Além disso, um comportamento imprevisível por parte de parceiros comerciais que abusam da sua posição dominante poderá conduzir a perdas de eficiência económica, por exemplo por via de uma diminuição dos investimentos ou de uma sobre/subprodução devidas à imprevisibilidade, e a um aumento dos custos de transação, devido ao risco de alterações unilaterais e imprevistas dos termos comerciais. Assim, poderão conseguir-se ganhos significativos aumentando a sustentabilidade das relações comerciais na cadeia de abastecimento alimentar, que poderão ser mais alargados do que os benefícios

diretos e a redução dos encargos financeiros para as empresas anteriormente objeto de PCD, que serão na maior parte dos casos PME. Os mecanismos sugeridos na presente comunicação poderão também atenuar o impacto das PCD sobre partes mais fracas em países terceiros, nomeadamente países em desenvolvimento.

Para o mercado no seu todo, a avaliação dos efeitos das PCD e dos impactos globais em termos de bem-estar na eventualidade da sua redução ou eliminação é mais complexa. No que diz respeito ao potencial impacto sobre os consumidores, não há indícios que sugiram um impacto negativo ao nível dos preços no consumidor<sup>24</sup> nos Estados-Membros em que as PCD já estão regulamentadas e onde os organismos públicos atuam contra os abusos nas relações entre empresas. Nos casos em que as PCD têm efeitos negativos sobre a escolha, disponibilidade e qualidade dos produtos, a redução ou a eliminação dessas práticas deverá ser benéfica para os consumidores.

Em termos de impacto sobre os custos, não haverá custos adicionais para as empresas que já aderiram ou tencionam aderir à Iniciativa Cadeia de Abastecimento ou a quadros nacionais semelhantes. A abordagem sugerida não implicará quaisquer custos para os Estados-Membros cujo enquadramento regulamentar atual já preencha os critérios acima descritos. Nos Estados-Membros que decidirem ajustar o seu quadro em consonância com o exposto acima, os custos de execução serão diferentes conforme seja utilizado um mecanismo já existente ou devam ser postos em prática novos mecanismos processuais ou disposições de organização.

## 6. CONCLUSÕES

As práticas seguidas entre os agentes envolvidos na cadeia de abastecimento alimentar são, na maior parte dos casos, justas e sustentáveis para ambas as partes. No entanto, partes interessadas de todos os segmentos da cadeia de abastecimento concordam que existem PCD e as PME, em especial, defendem que essas práticas ocorrem com relativa frequência e têm efeitos negativos sobre a sua viabilidade financeira e capacidade para exercer atividades comerciais. A consulta sobre o Livro Verde, os estudos que o acompanhavam e algumas das mais recentes iniciativas nacionais sugerem que uma «abordagem mista», isto é, regimes voluntários complementados por uma aplicação eficaz e credível com base em princípios comparáveis, poderá ser a forma apropriada de resolver o problema das PCD. Desde que existam fatores de dissuasão credíveis, iniciativas voluntárias como a Iniciativa Cadeia de Abastecimento poderão constituir a forma ideal de resolver os conflitos entre parceiros comerciais, sendo o recurso às autoridades públicas ou aos tribunais limitado aos casos em que não seja viável a alternativa mais eficiente e mais rápida de uma solução bilateral. Assim, as ideias para o futuro sugeridas na presente comunicação não só complementarão como também reforçariam a Iniciativa Cadeia de Abastecimento, tornando-a mais atraente para os grupos de interessados que até agora se abstiveram de aderir devido a preocupações associadas a uma execução não efetiva.

---

<sup>24</sup> No que respeita à evolução global dos preços, o *European Food Prices Monitoring Tool* revelou-se um instrumento útil: [http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices\\_monitoring\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/prices_monitoring_en.htm)

A fim de resolver os problemas colocados pelas PCD, a presente comunicação sugere uma combinação de quadros voluntários e regulamentares, a identificação do que constitui uma PCD e a definição de princípios para as combater, tendo em conta as diferentes circunstâncias e abordagens de cada país. Enquanto alguns Estados-Membros adotaram legislação específica, outros baseiam-se em princípios gerais de direito e/ou em iniciativas de autorregulação. Na avaliação da eventual necessidade de medidas suplementares, na linha das apresentadas na presente comunicação e tendo em conta as melhores práticas, os Estados-Membros deverão atuar de forma proporcionada e ter em conta qualquer impacto sobre as partes interessadas e o bem-estar dos consumidores. Ao nível da Comissão, as ações propostas não terão qualquer impacto orçamental para além do já previsto para os próximos anos na programação oficial.

A Comissão acompanhará e avaliará os progressos realizados através da avaliação: i) do real impacto da Iniciativa Cadeia de Abastecimento e das respetivas plataformas nacionais<sup>25</sup>; e ii) dos mecanismos de execução instituídos pelos Estados-Membros para melhorar o relacionamento entre todas as partes e aumentar a confiança no bom funcionamento de uma cadeia alimentar sustentável.

A Comissão apresentará um relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu no final de 2015. À luz desse relatório, a Comissão decidirá se serão necessárias medidas adicionais a nível da UE para dar resposta às questões descritas.

---

<sup>25</sup> Neste contexto, a Comissão considerará o eventual prolongamento do mandato do Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar, acompanhando a aplicação das medidas previstas na presente comunicação através de um diálogo transparente com as partes interessadas do setor privado e as autoridades nacionais.