



Exmo Senhor  
Presidente da  
Comissão de Economia e Obras  
Públicas

Data: 27 de Março de 2013

N. Refª : PARC-000-108-2013

**Assunto:** Livro Verde sobre as Práticas Comerciais Desleais na Cadeia de Abastecimento Alimentar e Não Alimentar entre as Empresas na Europa.

Na sequência do solicitado, junto enviamos os nossos comentários, mantendo-nos ao dispor para quaisquer esclarecimentos adicionais,

Com os meus melhores cumprimentos,

A Adjunta do Secretário-Geral

(Ana Cristina Tapadinhas)

O Livro Verde sobre as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar entre as empresas na Europa incide primordialmente, como o nome indica, sobre as relações entre as empresas (B2B).

Contudo, atendendo às consequências que a existência de práticas comerciais desleais entre as empresas, na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar, têm sobre a esfera dos consumidores, isto é, sobre as relações entre as empresas e os consumidores (B2C), em especial, a redução da diversidade da oferta de produtos colocados no mercado; o aumento do preço dos bens; a diminuição de investimento em inovação, já identificadas em estudos europeus sobre esta matéria, a DECO agradece à Comissão de Economia e de Obras Públicas o convite para participar nesta audição pública informando, contudo, que as respostas ao Livro Verde incidem, em especial, sobre as perguntas que mais se relacionam com o objecto estatutário desta Associação, com a sua experiência e conhecimento sobre a matéria, com o reflexo daquelas práticas nas relações B2C.

A existência de práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar entre as empresas revela-se, designadamente, sobre **o processo de formação do preço** dos bens adquiridos pelos consumidores. A título de exemplo, a uma quebra do preço do bem no fornecedor/produtor não corresponde exactamente uma quebra do preço desse mesmo bem ao consumidor.

Por este motivo, a **DECO** tem vindo a defender a criação de um **observatório português dos preços**, como o que foi criado a nível europeu, a partir do qual se torne possível compreender a evolução do preço dos bens na sua relação com a produção, a distribuição e a comercialização.

Defendemos também uma **maior transparência** nas relações da cadeia alimentar e não alimentar, quer por motivos de segurança alimentar, quer por motivos éticos ou económicos, porque julgamos importante para o bom funcionamento do mercado

conhecer como se processam as relações contratuais e quais as suas implicações sobre o modo como o trabalho se organiza e sobre a forma como o preço é fixado.

Defendemos ainda um tipo de **governança das relações contratuais** na cadeia alimentar e não alimentar que não conduza à especulação sobre o preço dos bens, em especial dos alimentares; que não conduza a novas formas de exploração económica e a abusos de posição; que introduza transparência e equidade na forma como os agentes económicos se relacionam.

A DECO entende dever responder às perguntas do Livro Verde do modo seguinte:

1) Concorda com a definição supra de PCD? **Sim. É uma definição lata que abrange as três fases da relação contratual (antes, durante e após).**

2) O conceito de PCD é reconhecido no seu Estado-Membro? Em caso afirmativo, queira explicar como. **Sim. O conceito é reconhecido na prática mas não tem um reconhecimento jurídico. E na prática o seu reconhecimento advém da denúncia de situações irregulares na relação entre empresas na cadeia alimentar e não alimentar bem como pela analogia com o conceito de práticas comerciais desleais já utilizado nas relações B2C. Aqui, nesta última matéria, o conceito de PCD tem já um reconhecimento jurídico obtido através da legislação portuguesa que transpôs a Directiva 2005/29/CE (Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março).**

3) Na sua opinião, o conceito de PCD deve ser limitado às negociações contratuais ou deve incluir igualmente as fases anteriores e posteriores a estas negociações? **Deve incluir todas as fases, porque as pdc ocorrem em todas as fases, conforme demonstram os estudos realizados sobre esta matéria.**

4) Em que etapa da cadeia de abastecimento a retalho entre empresas podem vir a surgir PCD? **Em todas as etapas.**

5) O que entende pelo conceito «fator de receio»? Perfilha a apreciação acima delineada a este respeito? Queira explicar a sua resposta. **Consideramos que a fragilidade negocial das empresas, em especial as PMEs, as coloca numa posição de *reféns* face às condições contratuais estabelecidas pelas empresas de dimensão maior com quem contratam. A falta de alternativas provocada, em alguns Estados-membros, pela pequena dimensão do mercado, é susceptível de colocar as PMEs numa situação de aceitação incondicional das condições propostas. Assim, partilhamos a apreciação acima delineada sobre o conceito de “fator de receio”.**

6) Na sua experiência, qual a importância e a frequência das PCD registadas no setor alimentar? Em que etapa da relação comercial são sobretudo adotadas e qual a forma que assumem? **A DECO não tem informação ou experiência suficientes que permitam responder a esta pergunta. A opinião da DECO sobre esta questão baseia-se essencialmente nos estudos feitos pelas associações de defesa do consumidor da União Europeia, num caso com o apoio da Comissão Europeia; nos estudos feitos pela Rede de Autoridades de Concorrência dos Estados membros da União Europeia e, em especial, no trabalho realizado pela Consumers International.**<sup>1</sup>

7) Verificam-se igualmente PCD no setor retalhista de produtos não alimentares? Em caso afirmativo, apresente exemplos concretos. **A DECO não tem experiência suficiente nesta matéria que permita responder a esta pergunta.**

8) As PCD têm uma incidência negativa, nomeadamente em termos da capacidade de investimento e de inovação da sua empresa? Queira apresentar exemplos concretos e quantificar esses efeitos, na medida do possível. **A DECO não tem experiência suficiente nesta matéria que permita responder a esta pergunta.**

---

<sup>1</sup>Disponível:<http://www.consumersinternational.org/media/1035301/consumer%20detriment%20briefing%20paper%20sept2012.pdf>

9) As PCD afetam os consumidores (p.ex. ao influenciarem os preços, a gama de produtos ou a inovação)? Queira apresentar exemplos concretos e quantificar esses efeitos, na medida do possível. **Como referido, os estudos realizados provam que no curto prazo há uma influência directa sobre o preço dos bens no consumidor e que no médio ou longo prazo as consequências sobre os consumidores são, não apenas quanto ao preço, mas ainda quanto à diminuição da qualidade do produtos e da oferta.**

Listamos, em inglês, as principais consequências para os consumidores da existência de pcd's na relação B2B em análise no Livro Verde, extraídas das conclusões do estudo realizado pela Consumers International:

- a) "Threat to suppliers' viability may affect supply and over time push prices up and reduce choice; Suppliers forced to cut production costs (possibly; ingredient quality, and may squeeze working conditions in intensive stages of production);
- b) In the long run, may result in higher consumer prices; In the short run, may result in higher consumer prices in non-supermarket outlets;
- c) Fewer new products, with potential knock-on effects on range and quality;
- d) Replacement of branded goods with retailers' own brand;
- e) Loss of choice and possibly of quality;
- f) Price, range and quality are all put at risk through reduced funds available to suppliers for investment and promotion;
- g) Consumers misled about sustainability of low prices;
- h) Affects the availability of products to other retailers;
- i) Reduction of store choice;
- j) Lower rate of innovation and thus of product range."

10) As PCD têm um impacto no comércio transfronteiras da UE? As PCD resultam numa fragmentação do mercado único? Em caso afirmativo, queira explicar em que

medida as PCD afetam a capacidade da sua empresa de proceder a trocas comerciais transfronteiras. Muito embora os estudos realizados até ao momento incidam sobretudo quanto ao efeito das pcd's nos mercados internos nacionais, entendemos que as pcd's podem ter um impacto no comércio transfronteiras da U.E e podem causar uma fragmentação do mercado único, dado que as interdependências das economias do Mercado Único são maiores e as *exportações* dentro deste mercado surgem como uma alternativa.

11) Os quadros nacionais regulamentares ou de autorregulamentação em vigor permitem suprir as PCD num grau suficiente nalguns Estados-Membros? Em caso negativo, por que razão? **Não permitem. A avaliação que foi feita conclui que são necessárias medidas adicionais, mais assertivas e dissuasoras.**

12) A ausência de um quadro nacional específico regulamentar ou de autorregulamentação relativo às PCD constitui um problema nos países em que esses quadros não vigoram? **Constitui. A desregulamentação não protege as PME's e, em última análise, é prejudicial ao mercado e aos consumidores. A autorregulamentação, por seu lado, tem um carácter voluntário (adesão voluntária).**

13) As medidas destinadas a suprir as PCD têm efeito apenas nos mercados nacionais ou igualmente sobre as trocas comerciais ou a prestação de serviços transfronteiras? Em caso afirmativo, queira explicar o impacto sobre a capacidade de a sua empresa realizar trocas comerciais transfronteiras. As diferenças entre os quadros nacionais regulamentares ou de autorregulamentação em vigor resultam numa fragmentação do mercado único? **As actuais medidas (códigos de boas práticas), incidem, apenas, sobre o mercado nacional e têm um carácter voluntário. Para além deste aspecto, importa reforçar a existência do "factor de receio", elemento subjectivo das relações contratuais B2B, como ficou provado pelo caso da Irlanda referido no Livro verde. Não é possível afirmar que as diferenças regulamentares neste domínio produzem uma fragmentação do mercado, dado que não foi feito, ainda, a avaliação de impacto dessas medidas no mercado único.**

14) Considera necessário adotar novas medidas a nível da UE? **Sim.**

15) Quando existente, a regulamentação em matéria de PCD tem um impacto positivo? Quais os eventuais inconvenientes/preocupações relacionados com a introdução de uma regulamentação neste domínio, por exemplo, devido à imposição de restrições injustificadas à liberdade contratual? Queira explicar a sua resposta. **Quando existente, quando devidamente fiscalizada, quando devidamente sancionada, quando devidamente aplicada, ela é presumivelmente eficaz porque confere segurança e confiança às relações comerciais. A regulamentação trará um quadro de liberdade, dentro do qual as partes contratuais actuam. A prática tem demonstrado que a desregulamentação não é sinónimo de liberdade contratual, por um lado e, por outro, não é mais respeitadora da liberdade contratual do que a definição de um quadro regulamentar.**

16) Existem discrepâncias significativas no tratamento jurídico das PCD entre os Estados-Membros? Em caso afirmativo, estas discrepâncias entravam o comércio transfronteiras? Queira apresentar exemplos concretos e quantificar esses efeitos, na medida do possível. **A DECO não tem experiência suficiente nesta matéria que permita responder a esta pergunta.**

17) Em caso de impacto negativo, em que medida uma abordagem comum em matéria de aplicação a nível da UE contribuiria para dar resposta ao problema? **A criação de legislação comunitária constitui o reconhecimento de que as práticas comerciais desleais na cadeia alimentar e não alimentar entre as empresas são um problema para o funcionamento do mercado único como um todo e não apenas para os mercados domésticos. A criação de uma legislação para o mercado da U.E. tem um efeito não apenas sobre os mercados nacionais mas sobre todo o mercado comum europeu, o que seria vantajoso para a economia europeia. Os mercados nacionais**

são cada vez mais considerados como partes de um todo comunitário. Assim, falar de um mercado doméstico é também falar de um mercado comunitário europeu.

18) Os organismos competentes responsáveis pela aplicação da lei devem passar a dispor de poderes de investigação, incluindo o direito de iniciar ações ex officio, de impor sanções e de aceitar denúncias anónimas? **Sim. Por uma questão de eficácia, as actividades de *enforcement* devem abranger as acções citadas.**

19) A lista supramencionada enumera as principais PCD? Existem outros tipos de PCD? **A DECO não tem experiência suficiente nesta matéria que permita responder a esta pergunta.**

20) A elaboração de uma lista de PCD proibidas constituiria um meio eficaz de suprir este problema? Essa lista deveria ser regularmente atualizada? Existem eventuais soluções alternativas? **Tal como já acontece nas relações B2C a elaboração de uma lista, regularmente actualizada deve ser uma solução a adoptar. Consideramos, ainda, que para além desta lista, o conceito de pcd deve ser tão abrangente que inclua práticas não listadas, ou seja, práticas que o mercado foi criando, algumas vezes até por contraposição ao estabelecido na legislação. Por outro lado, deve ser dada aos Estados-membros a possibilidade de introduzirem novas práticas, se estas forem específicas do seu mercado ou de um determinado sector. Poderia haver uma limitação à criação destas “novas” práticas através da criação da obrigação de notificação à Comissão Europeia, como a que ocorre com a criação de normas e requisitos técnicos (Directivas 98/34, de 22 de junho e 98/48, de 20 de julho, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas).**



21) Em relação a cada PCD e às correspondentes práticas leais possíveis identificadas supra, queira:

a) indicar se subscreve ou não a análise da Comissão. Se for caso disso, queira fornecer mais informações. **Subscrevemos a análise da Comissão.**

b) explicar se o seu setor de atividade é visado pela PCD em questão; **A DECO não tem experiência suficiente nesta matéria que permita responder a esta pergunta.**

c) explicar se a correspondente prática leal possível pode ser aplicada uniformemente em setores diferentes? **O legislador deve tentar ao máximo aptar as práticas ao sector em causa.**

d) explicar se a PCD deve ser proibida per se ou se é necessário proceder a uma avaliação numa base casuística. **Em função da gravidade da pcd, será ou não necessário proceder a uma avaliação casuística ou à proibição de per se. Neste sentido, a técnica utilizada pelo legislador aquando da criação da lista de cláusulas contratuais abusivas, em que são diferenciadas as cláusulas “absolutamente” proibidas das “relativamente” proibidas pode constituir um exemplo de técnica legislativa de criação de norma jurídica.**

22) No que respeita mais especificamente às restrições territoriais em matéria de abastecimento, explicar:

a) Na sua opinião, quais seriam as razões objetivas relacionadas com a eficiência que justificariam que um fornecedor não abastecesse um determinado cliente? Queira explicar. **A DECO não tem experiência suficiente nesta matéria que permita responder a esta pergunta.**

b) Quais seriam as vantagens e as desvantagens de proibir as restrições territoriais em matéria de abastecimento (conforme acima descritas)? Quais os efeitos práticos dessa proibição sobre a forma de implantação pelas empresas dos seus sistemas de

distribuição na Europa? **A DECO não tem experiência suficiente nesta matéria que permita responder a esta pergunta.**

23) As eventuais práticas leais supramencionadas deveriam ser integradas num enquadramento a nível da UE? Quais os eventuais inconvenientes dessa abordagem? **Consideramos mais eficaz uma abordagem comunitária para a resolução do problema.**

24) Se entender que devem ser tomadas outras medidas a nível da UE, devem estas assumir a forma de um instrumento legislativo vinculativo? Não vinculativo? Ou deve prever-se uma iniciativa de autorregulamentação? **Por ser mais eficaz, deverá revestir a forma de um instrumento vinculativo, com normas sancionatórias, dissuasoras dos comportamentos abusivos, dando-se às autoridades dos Estados membros o poder para fiscalizar e aplicar a legislação. Os instrumentos de auto-regulamentação, como já referimos, são de adesão voluntária e tendem a perpetuar o status quo.**

25) O presente Livro Verde incide sobre as PCD e a equidade das relações entre empresas na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar. Considera que foram omitidas ou insuficientemente examinadas quaisquer questões importante? **O Livro Verde sobre as práticas comerciais desleais na cadeia de abastecimento alimentar e não alimentar entre as empresas na Europa deveria ter também avaliado o impacto destas práticas sobre os consumidores.**

### **Conclusão:**

O documento em análise respeita às relações entre empresas, ao chamado business-to-business ou b2b, não implicando diretamente relações entre fornecedores de bens ou serviços e consumidores finais.

Por afetarem de forma indireta os consumidores e a relação que estes mantêm com os comerciantes, é importante sublinhar as preocupações e inquietações dos consumidores. Aliás, a existência de práticas comerciais desleais poderá mesmo virar-se contra os seus autores. Se, num primeiro momento, proporcionarão lucros, a longo prazo, poderão gerar insatisfação, publicidade negativa, perda de negócios e, em última instância, custos potenciais de litígio cível ou criminal.

### **Concorrência**

Tendo em conta que a livre concorrência é fundamental para que o mercado funcione e os consumidores tenham acesso a produtos com maior qualidade e a um preço mais baixo, impõe-se que vigorem, a nível europeu, regras que a estimulem e impeçam que a existência de monopólios ou posições dominantes conduzam a abusos que afetem a cadeia de distribuição dos produtos e acabem por prejudicar também os consumidores. É fundamental que seja assegurada, quer aos retalhistas, quer aos produtores, a possibilidade de procurarem, no espaço europeu, os parceiros que mais lhes agradem, a partir de uma escolha criteriosa

### **Práticas comerciais desleais**

O conceito de práticas comerciais desleais deve abranger a fase preliminar das negociações, as negociações contratuais propriamente ditas e a fase posterior a essas negociações.

Não existe regulamentação específica portuguesa quanto às práticas comerciais desleais entre as empresas, aplicando-se-lhes as regras gerais e, quanto a cláusulas contratuais gerais, algumas disposições do respetivo regime, constante do Decreto-Lei

n.º 446/85, de 25 de outubro, que já sofreu algumas alterações, a mais importante das quais através do Decreto-Lei n.º 220/95, de 31 de outubro.

Quanto às relações das empresas com os consumidores, o Decreto-Lei n.º 57/2008, de 26 de março designa como práticas comerciais desleais as que sejam desconformes à diligência profissional, distorçam ou sejam suscetíveis de distorcer de maneira substancial o comportamento económico do consumidor seu destinatário ou afetem este relativamente a certo bem ou serviço. São desleais em especial as práticas comerciais enganosas, as práticas comerciais agressivas, as práticas comerciais suscetíveis de distorcer substancialmente o comportamento económico de um único grupo, claramente identificável, de consumidores particularmente vulneráveis, em razão da sua doença mental ou física, idade ou credulidade à prática comercial ou ao bem ou serviço subjacentes, se o profissional pudesse razoavelmente ter previsto que a sua conduta era suscetível de provocar essa distorção.

Muitas práticas classificadas, nas relações entre empresas, como desleais acabam por ter reflexos no preço dos produtos a pagar pelo consumidor final e em aspetos como a qualidade dos produtos e a higiene, gerando situações de insegurança, nomeadamente no que respeita a bens alimentares. É importante que nunca fique em causa a segurança e a saúde dos consumidores, pelo que o combate a este tipo de práticas tem de ser um facto.

A crise que se vive na Europa mais agudizará a situação, com riscos acrescidos para o consumidor. É importante que, em conjunto com o combate às práticas desleais, existam mecanismos de proteção às empresas de menor dimensão, para que não sejam engolidas, estrangulando a concorrência e diminuindo as garantias dos consumidores. A atuação deve dar-se, não só ao nível da regulamentação das relações, mas também da respetiva fiscalização, iniciando processos ou dando seguimento a denúncias recebidas, com aplicação de punições aos prevaricadores.

Face ao incremento das relações transfronteiriças, impõe-se a atuação concertada entre os diversos Estados-membros da UE, de forma a permitir um combate mais eficaz às práticas acima referidas. A elaboração de regulamentos comuns, com uma lista de práticas proibidas – não necessariamente taxativa – será uma boa estratégia.

Em Portugal, não existe um quadro nacional específico regulamentar para as empresas, mas foi assinado um protocolo entre a Confederação da Indústria Portuguesa e a Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição, que criou um instrumento de autorregulamentação das relações entre produtores e distribuidores, que as partes designaram como Código de Boas Práticas Comerciais. A par deste código – o primeiro do género no mundo –, foi criada uma Comissão de Acompanhamento do Código, presidida por uma personalidade independente. Ao longo dos anos (desde 1997), produziu diversas recomendações e interpretações. Nem as disposições do código nem as recomendações e interpretações da comissão são vinculativas para as empresas, embora possam influenciar decisões dos tribunais, quando os conflitos não sejam resolvidos extrajudicialmente.