

Audição Parlamentar

Comissão de Agricultura e Pescas

04.04.2023

Miguel Moura e Silva

Cumprimentos

Senhor Presidente da Comissão de Agricultura e Pescas, Dr. Pedro do Carmo,

Senhoras e senhores deputados,

Introdução e contexto atual

Gostava de começar por agradecer o convite à Autoridade da Concorrência para participar nesta audição, apresentando desculpas, em nome do Presidente do Conselho de Administração da AdC, Professor Nuno Cunha Rodrigues, por ele não poder estar presente devido a compromissos prévios inadiáveis e transmitindo a sua disponibilidade para vir a esta Comissão em próximas ocasiões para prestar os esclarecimentos tidos por convenientes.

Seguidamente, não posso deixar de sublinhar a natureza distinta da AdC face às demais entidades públicas presentes na Comissão de Acompanhamento. Enquanto entidade administrativa independente, a AdC tem seguido atentamente este setor tão relevante.

Todos vemos com preocupação o contexto de inflação que assistimos hoje, e com particular destaque ao nível dos bens alimentares, com impacto no bem-estar das famílias.

Este contexto atual tem um enquadramento internacional, pressionado por diversos fatores, que aliás já aqui foram referidos, como sejam a perturbação dos

mercados agrícolas globais causada pela pandemia e pela guerra na Ucrânia, em particular ao nível de cereais e fertilizantes, e o aumento do custo da energia.

Estes fatores afetam os mercados em Portugal a vários níveis até porque importamos produtos – matérias-primas, produtos intermédios e produtos finais – que têm sofrido estes aumentos.

A inflação cria um contexto que facilita o aumento dos preços de bens e serviços pelos operadores económicos, desde logo pelo efeito psicológico da inflação, que dilui aumentos de custo e aumentos de margens, sendo complexa a análise da causalidade para apurar quais os fatores que fundamentam os aumentos de preços e em que medida cada um contribui para tal.

Daí que se deva valorizar tudo o que possa reduzir os preços ao consumidor, sem restringir a concorrência ou distorcer o papel dos preços como mecanismo de disseminação de informação e base da tomada de decisões pelos intervenientes na cadeia de valor e pelos consumidores.

Gostaria de organizar esta intervenção em torno de três temas.

Em primeiro lugar, julgo ser útil percorrer o trabalho que a AdC tem desenvolvido no setor, em termos quer de defesa da concorrência, quer da promoção da concorrência.

Em segundo lugar, gostava de abordar o papel da AdC no seio da PARCA.

E, por último, quero dizer umas breves palavras sobre as medidas com vista à redução dos preços dos bens alimentares recentemente anunciadas pelo Governo.

Atuação da AdC no setor alimentar

Em tempos de inflação, a concorrência e uma aplicação eficaz da lei da concorrência são fundamentais para manter preços baixos para os consumidores.

Uma disciplina concorrencial forte entre empresas concorrentes e relações verticais ao longo da cadeia justas e pró-competitivas pressionam as empresas a oferecer produtos a preços mais baixos e com melhor qualidade.

Por isso, a AdC tem mantido, desde a sua criação, uma atuação ativa ao nível de investigação de práticas restritivas da concorrência no setor alimentar.

Destacando apenas as intervenções mais recentes, a AdC tem investigado e decidido, desde 2017, diversos casos que envolvem empresas de distribuição retalhista de base alimentar e respetivos fornecedores comuns, em vários mercados de bens de grande consumo, como sejam bebidas, pães e bolos embalados, produtos de higiene e cuidado da casa.

Nestas investigações, a AdC detetou trocas de comunicação indiretas entre empresas de distribuição retalhista de base alimentar, por via dos fornecedores comuns, no sentido de concertar os PVP de um conjunto de produtos.

Os PVP recomendados funcionavam como preços de referência futuros a serem seguidos pelos retalhistas.

Estes contactos entre cada fornecedor e os retalhistas reduziram a incerteza estratégica ao nível dos preços dos concorrentes.

E, por sua vez, atenuaram a concorrência a jusante entre as empresas de distribuição alimentar visadas nos processos em causa, em prejuízo dos consumidores.

Ainda que com algumas particularidades, nomeadamente ao nível das empresas envolvidas e da troca de informação indireta, estes comportamentos são semelhantes a um cartel – uma das práticas restritivas mais lesivas da concorrência.

Também ao nível da promoção da concorrência a AdC tem contribuído para esclarecer o papel que a concorrência exerce, em especial no atual contexto de inflação, na proteção do poder de compra das famílias – como contribuintes, como consumidores, como trabalhadores – e das empresas.

Por isso, em agosto de 2022, a AdC publicou um relatório que enfatiza o papel que a concorrência pode ter na proteção do poder de compra em tempos de inflação (“Concorrência e poder de compra em tempos de inflação”).¹

Nesse relatório, a AdC alertou que, no respeito pelas regras de concorrência, cada operador económico deve fixar os seus preços e estratégias no mercado de modo autónomo em relação aos seus concorrentes no mercado.

A AdC alertou também que as perturbações temporárias de cadeias de abastecimento ou qualquer forma de anúncio público de preços não devem ser utilizadas para disfarçar uma prática concertada.

E, ainda esta semana, a AdC publicará recomendações aos diversos agentes económicos situados ao longo da cadeia de valor dos bens de consumo, no sentido de os alertar para a importância de adotarem estratégias de mercado alinhadas com as melhores práticas de concorrência.

¹ Disponível em

<https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/Concorrência%20e%20poder%20de%20compra%20em%20tempos%20de%20inflação.pdf>.

Nesse relatório, a AdC sinaliza os comportamentos proibidos pela Lei da Concorrência ao nível da fixação de preços, incluindo os suscetíveis de surgir no âmbito das relações entre fornecedores e distribuidores.

Para esse efeito a AdC recorre a exemplos concretos de comportamentos que as empresas devem evitar.

Esta atuação da AdC centra-se, assim, na dissuasão de comportamentos das empresas que, de outro modo, poderiam agravar a inflação.

O papel da AdC na PARCA

Como já referi, a atenção da AdC a este setor não é de hoje.

Aliás, a PARCA surge em 2011 após um relatório da AdC de 2010 sobre as relações comerciais entre a distribuição alimentar e os seus fornecedores.²

Nesse Relatório, a AdC identificou um desequilíbrio de poder negocial entre fornecedores e distribuidores e emitiu um conjunto de recomendações.

Uma dessas recomendações era a adoção de um código de boas práticas para dirimir questões de desequilíbrio negocial que extravasam a aplicação da Lei da Concorrência.

Este código foi um dos vários temas discutidos nas reuniões da PARCA.

Mas, foram também discutidos outros temas, como sejam, o regime jurídico aplicável às práticas individuais restritivas do comércio (PIRC) e o reforço da eficácia do mesmo, que resultou na aprovação do regime atualmente em vigor.

² Disponível em https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/imported-media/AdC_Relatorio_Final_Distribuicao_Fornecedores_Outubro_2010.pdf.

E mais recentemente, tem sido discutida a inflação ao nível dos bens alimentares e os fatores explicativos do aumento generalizado dos preços no setor alimentar.

A perspetiva da Autoridade é a de acompanhar estes desenvolvimentos, alertando sempre que adequado e relevante para preocupações concorrenciais que possam surgir na discussão dos temas.

É esta a perspetiva da AdC na PARCA, sendo aqui a atuação da AdC enquadrada também pelas suas Linhas de Orientação sobre a Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas.³

Medidas anunciadas com vista à redução dos preços dos bens alimentares

Nesta última perspetiva, permitam-me que faça uns breves comentários relativos às medidas recentemente anunciadas de estabilização e redução dos preços dos bens alimentares.

As medidas anunciadas pelo Governo que configurem apoios às famílias, como seja através de reduções de impostos, podem ser particularmente importantes para as famílias mais vulneráveis, que gastam uma maior proporção dos seus rendimentos em bens alimentares essenciais.

Já no que respeita a intervenções nos mercados, deve sublinhar-se que as entidades públicas exercem desta forma uma influência sobre os mercados, podendo modificar a sua estrutura concorrencial.

Mesmo que de modo não intencional, quando o Estado adota medidas legislativas ou regulamentares na prossecução de um interesse público, pode influenciar o

³ Disponíveis em <https://www.concorrenca.pt/sites/default/files/2021-07/Linhas%20de%20Orientação%20Avaliação%20Impacto%20Concorrencial%20de%20Políticas%20Públicas%20.pdf>

funcionamento dos mercados, condicionando as condições concorrenciais, beneficiando ou prejudicando a sua dinâmica.

Deste ponto de vista, gostava de sublinhar, antes de mais, que a medida em causa não perturba o mecanismo de formação de preços – elemento indispensável ao funcionamento de uma economia de mercado pelo papel que exerce na sinalização das necessidades dos consumidores junto da oferta e também dos custos de produção junto daqueles. Ou seja, a medida acautela o eficiente funcionamento do mercado, o que significa que as variações nos custos de produção não deixarão de se repercutir nos preços finais.

O que se procura acautelar com o Pacto para a estabilização e redução de preços dos bens alimentares é que a eliminação temporária do IVA nos produtos em causa seja repercutida no preço de venda aos consumidores e não capturada pelos operadores que atuam ao longo da cadeia de valor.

Não estamos, pois, perante medidas que limitem a capacidade de as empresas definirem livremente e individualmente os preços de bens.⁴

Dito isto, a AdC irá, através da sua participação na Comissão de Acompanhamento, exercer as suas competências de modo a assegurar que o Pacto não se traduza num regime de autorregulação ou correção que possa ser usado para distorcer ou restringir a concorrência.⁵ É fundamental que todos os intervenientes continuem a definir de forma independente a sua política de preços, como já referi.

⁴ Ver as Linhas de Orientação da AdC sobre Avaliação de Impacto Concorrencial de Políticas Públicas, onde esta medida se insere na Questão B1 da Lista de Controlo, pp. 16-18.

⁵ Idem, Questão C1 da Lista de Controlo, pp. 22-23.

Na medida em que o Pacto possa exigir ou encorajar a divulgação de informação sobre preços e custos das empresas, a AdC atuará de modo a reforçar o princípio nele enunciado que a informação prestada por cada operador económico não seja disponibilizada aos demais, assegurando que não haja trocas de informação, diretas ou indiretas, entre os operadores envolvidos que possam pôr em causa uma concorrência efetiva num mercado tão fundamental para todos os cidadãos como é o dos produtos alimentares.⁶

Por fim, devo lembrar que o Pacto em nada altera as competências e poderes da AdC, sendo a nossa participação prevista apenas no sentido de reforçar a nossa capacidade de intervenção pelo acompanhamento da sua execução durante o período de duração desta medida excecional.

Conclusão

Senhoras e senhores deputados, é tempo de concluir.

O contexto atual tem-nos colocados desafios de natureza diversa.

A AdC mantém o seu foco na deteção de práticas restritivas da concorrência e na promoção da concorrência ao longo da cadeia de valor do setor alimentar.

Esta atuação dupla da AdC tem em vista incentivar as empresas a oferecer bens alimentares a preços mais justos e competitivos, contribuindo para um ajustamento mais rápido à inflação e também para alcançar uma recuperação económica mais sustentável a um custo económico mais baixo.

⁶ Idem, Questão C2 da Lista de Controlo, pp. 23-24.

Estou ao dispor para quaisquer questões.

Muito obrigado.