



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

25.2.2010

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre "Rendimentos justos para os agricultores: um melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa"

Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

Relator: José Bové

DT\806345PT.doc

PE439.275v01-00

PT

Unida na diversidade

PT

Introdução

A Comunicação da Comissão intitulada "Melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa" aponta para um conjunto de problemas que se tornaram visíveis devido à acentuada volatilidade dos preços dos produtos de base no sector agro-alimentar. Ao que parece, estes problemas estão intimamente ligados à concentração cada vez maior no sector das cadeias de grossistas, retalhistas e supermercados, ao crescente poder de mercado das mesmas e a diversas práticas de abuso do poder de negociação e de posição dominante na cadeia de abastecimento alimentar.

A Comissão chama a atenção para uma série de práticas desleais em matéria de contratação, restrição do acesso ao mercado e imposição indevida de taxas aos produtores para estes obterem a referenciação dos seus produtos alimentares no mercado retalhista. A referida comunicação interroga-se igualmente sobre o motivo pelo qual os agricultores se debatem com preços à saída da exploração cada vez mais baixos em quase todos os segmentos da agropecuária, enquanto os preços a pagar pelo consumidor final se mantêm constantes ou aumentam. Segundo a Comissão, é difícil obter dados sobre as margens de lucro auferidas e a respectiva repartição ao longo da cadeia de abastecimento alimentar.

Em resposta a estes problemas, a Comissão propõe que se aumente a transparência em matéria de preços, a fim de incentivar a concorrência e combater a volatilidade dos preços. Um melhor fluxo de informação entre os parceiros de mercado no que respeita a determinados aspectos, como a oferta e a procura, os preços, a contratação, contribuirá certamente para melhorar a concorrência. Contudo, são bastante escassos os dados actualmente disponíveis em matéria de formação de preços nos planos da transformação, das trocas comerciais e da colocação no mercado, quer nos diferentes Estados-Membros, quer ao nível da UE.

O presente documento de trabalho é um convite à recolha de ideias sobre a reforma das políticas nesta área e sobre possíveis instrumentos capazes de melhorar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, a fim de proporcionar rendimentos mais justos aos agricultores, a par de preços mais acessíveis para os consumidores. É um convite a todas as partes interessadas para que expressem os seus pontos de vista sobre as reflexões e as questões que se seguem, dando eventualmente a conhecer casos de estudo concretos e, mais importante ainda, apresentando possíveis soluções para os problemas com que inúmeros parceiros na cadeia de abastecimento alimentar hoje se deparam. Tais contributos serão, todos eles, tidos em conta pelo relator antes da apresentação do seu projecto de relatório à Comissão da Agricultura e do Desenvolvimento Rural, a qual terá lugar quando da audição de peritos prevista para 4 de Maio de 2010.

1. Transparência

A Comissão propõe medidas para melhorar a transparência a nível dos preços no sector alimentar. Estas medidas incluem, sobretudo, uma maior transparência em relação aos mercados de derivados dos produtos agrícolas de base, por forma a permitir controlar a especulação excessiva e a volatilidade dos preços das matérias-primas agrícolas. A Comissão propõe igualmente a criação de uma ferramenta europeia de monitorização dos preços dos géneros alimentícios, bem como a introdução de serviços facilmente acessíveis de comparação dos preços no mercado retalhista.

As propostas da Comissão não incluem:

- medidas para aumentar a transparência no que se refere à distribuição do valor acrescentado e das margens de lucro dentro de cada um dos sectores da cadeia de abastecimento alimentar, e entre estes;
- informação esclarecedora sobre os custos de produção reais suportados pelos agricultores comparativamente aos preços oferecidos pelos compradores e sobre as consequências que daí advêm para as práticas de produção, para a qualidade dos géneros alimentícios e para a reestruturação do sector, incluindo os impactos negativos sobre o ambiente e externalidades afins;
- informação sobre a influência da produção de excedentes estruturais induzida por determinadas políticas em matéria de quantidade da oferta, com a consequente diminuição dos preços no produtor.

2. Concorrência

Com base nas recomendações de um Grupo de Alto Nível sobre a competitividade do sector agro-alimentar, a Comissão propõe medidas para melhorar a concorrência ao longo da cadeia de abastecimento alimentar na Europa, sobretudo através de um reforço da integração vertical do sector alimentar no interior do mercado interno, bem como da supressão dos condicionalismos do abastecimento territorial que são contrários aos princípios do mercado interno. A Comissão propõe-se rever um conjunto seleccionado de normas ambientais e de sistemas de rotulagem da origem que podem impedir o comércio transfronteiras, e recomenda que se trave o desenvolvimento de sistemas nacionais e regionais de rotulagem da origem. Em sua substituição propõe o desenvolvimento, ao nível da sua política de qualidade dos produtos agrícolas, de um novo quadro para as indicações geográficas, as normas de comercialização e os sistemas de certificação.

As propostas da Comissão não têm em conta:

- a grande diversidade em termos de estrutura territorial, dimensão, nível de especialização, capacidades de emprego e acesso a apoios públicos por parte das inúmeras pequenas, médias e grandes empresas envolvidas na cadeia de abastecimento alimentar;
- a extrema desigualdade entre o poder de negociação dos agricultores, por um lado, e o das empresas de transformação de géneros alimentícios, grossistas e retalhistas, por outro, o que tem conduzido a práticas de compra abusivas e a comportamentos anticoncorrenciais;
- a pouca ambição e fraco desempenho manifestados pelas autoridades nacionais e europeias responsáveis pela concorrência no combate a estas assimetrias e na tomada das medidas adequadas;
- a "guerra dos preços" entre as cadeias de supermercados, a que se assiste em quase todos os Estados-Membros, e o respectivo impacto nos preços no produtor, na qualidade dos géneros alimentícios e no agravamento da concentração do poder de compra.

3. Reestruturação do sector agrícola e da cadeia de abastecimento alimentar

A Comissão propõe medidas de reestruturação do sector agrícola e das cadeias de abastecimento alimentar, bem como medidas de incentivo à criação de organizações de produtores agrícolas. Sugere que se comece por centrar a atenção, por exemplo, na situação específica do sector do leite. Afirmam-se dispostos a adoptar medidas para levar à prática as propostas apresentadas por um grupo de alto nível composto por peritos dos Estados-Membros e representantes do sector, visando melhorar a competitividade do sector agro-alimentar, nomeadamente das PME, e promover a inovação e as exportações no sector.

As propostas da Comissão não têm em conta:

- a grande diversidade de estruturas agrícolas e de dimensões das explorações e as respectivas diferenças em termos de papéis desempenhados e de capacidades concorrenciais nos mercados locais, nacionais, regionais e internacionais;
- a grande diversidade de segmentos no sector da transformação e os seus diferentes níveis de competitividade em relação aos mercados e às cadeias de abastecimento em que estão integrados;
- a diversidade de retalhistas locais independentes, de mercados, de cadeias de abastecimento alimentar locais e de sistemas de abastecimento alimentar de semi-subsistência que não dependem do desenvolvimento do mercado;
- a elevada dependência em relação a factores de produção externos, frequentemente importados, por parte de produtores agro-industriais em regime intensivo, considerados pela Comissão como sendo os produtores mais competitivos na cadeia de abastecimento alimentar;
- o rápido desaparecimento de pequenas e médias empresas, retalhistas e estabelecimentos comerciais, especialmente nas zonas rurais mais desfavorecidas;
- o conflito aparentemente estratégico entre as regras da UE em matéria de concorrência e a intenção expressa pela Comissão de melhorar o poder de negociação das organizações de produtores, por forma a permitir que estes obtenham um preço justo pela sua produção.

4. Abuso do poder de negociação e de contratação

A Comissão considera que é necessário agir para eliminar as práticas contratuais desleais entre agentes comerciais em toda a cadeia de abastecimento alimentar. Exemplos dessas práticas, sublinha a Comissão, são os pagamentos protelados e em atraso, as alterações unilaterais de contratos, e os pagamentos antecipados impostos aos fornecedores para efeitos de referenciação junto das grandes superfícies, entre muitos outros. Contudo, as propostas de medidas contra essas práticas limitam-se ao intercâmbio de informações sobre boas práticas contratuais, a campanhas de sensibilização e à preparação de contratos-tipo de utilização voluntária.

As propostas da Comissão não incluem:

- medidas contra práticas que impõem baixos preços no produtor através da exigência de grandes quantidades, com margens mínimas (preços exclusivos para um comprador);
- medidas que fixem taxas máximas de referenciação e medidas contra as ameaças de retirada dos produtos das prateleiras;
- medidas contra o encerramento do acesso dos fornecedores, a imposição de taxas indevidas pela embalagem e taxas de comercialização, e a exigência de descontos retroactivos sobre bens já vendidos;
- medidas contra atrasos indevidos nos pagamentos, prática corrente em quase todas as cadeias retalhistas, e contra as contribuições adicionais exigidas aos produtores para participação nas despesas de promoção do retalhista e para cobrir os custos decorrentes de falhas do mercado;
- medidas para melhorar os conhecimentos dos produtores e dos consumidores sobre a formação de preços ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar e medidas para controlar a concentração de agrupamentos e de mercados de balcão a nível europeu.

5. Revenda com prejuízo

Entre as práticas anticoncorrenciais a que alude, a Comissão não faz uma referência específica às práticas de revenda com prejuízo, que estão amplamente difundidas na Europa. Aponta, porém, para um número significativo de cartéis e de casos de manutenção dos preços de revenda, para acordos de comercialização em comum e contratos de compra colectivos (alianças de compras), para acordos de subordinação e agrupamento, e para a utilização crescente de marcas de distribuidor.

A Comunicação da Comissão não inclui:

- dados ou análises sobre as práticas de revenda com prejuízo, consubstanciadas em casos como o do "cartel dos produtores de massas alimentícias", em Itália, e outros semelhantes em França, Alemanha, Irlanda e nos novos Estados-Membros;
- propostas que tenham em conta as experiências de vários Estados-Membros na aplicação de leis nacionais contra as práticas de venda com prejuízo, as quais poderiam tornar a legislação da UE em matéria de concorrência mais eficaz na prevenção e na eliminação de tais práticas.

6. Melhoria da qualidade dos géneros alimentícios e sistemas de abastecimento alimentar sustentáveis

Acresce que a comunicação da Comissão não tem suficientemente em linha de conta as relações, com relevância para os preços, entre a dimensão das explorações, o grau de organização dos produtores e os preços à saída da exploração; a dependência das explorações altamente especializadas de factores de produção externos (energia, rações para animais, etc.) e a respectiva vulnerabilidade à crescente volatilidade dos preços; o conflito aparentemente estratégico entre a concorrência em torno dos preços e os objectivos de sustentabilidade face aos novos desafios que hoje se colocam, como as alterações climáticas, a perda de biodiversidade, etc., tal como o "exame de saúde" da PAC fez notar; o impacto das normas da UE em matéria de higiene e segurança dos alimentos no acesso ao mercado e nos rendimentos dos produtores, normas essas que não têm suficientemente em conta o facto de os alimentos terem sido produzidos e vendidos localmente ou em mercados à distância; e a necessidade de definir e aplicar novos critérios em matéria de qualidade dos géneros alimentícios que vão além da segurança alimentar.

As melhorias no funcionamento das cadeias de abastecimento alimentar devem incluir:

- a diferenciação e revisão das regras de higiene e do período de validade dos produtos alimentares;
- a descentralização e simplificação dos sistemas de certificação e controlo;
- a promoção de relações directas entre o produtor e o consumidor, bem como de cadeias de abastecimento alimentar curtas, cujas vantagens em termos de sustentabilidade foram documentadas por projectos de investigação da UE;¹
- a participação de produtores e consumidores na elaboração de critérios de qualidade e comércio justo.

7. Auto-abastecimento, cadeias de abastecimento alimentar públicas, restauração e desperdício de alimentos

¹ www.cofami.org, www.faanweb.eu

A Comunicação da Comissão não tem em linha de conta as seguintes situações:

- cadeias de abastecimento alimentar que não estão ou estão apenas parcialmente integradas na economia de mercado, por exemplo, as associadas à produção de subsistência ou de semi-subsistência, que, em muitos Estados-Membros, continuam a assegurar uma parte importante do abastecimento de géneros alimentícios, nomeadamente no sector hortofrutícola;
- o "catering" público e privado (incluindo cantinas e restaurantes), que tem as suas próprias exigências, estruturas de preços e regras de concorrência específicas;
- critérios de sustentabilidade ambiental aplicáveis às práticas de aprovisionamento alimentar (restauração colectiva), como forma de melhorar a qualidade dos géneros alimentícios e o desenvolvimento económico local, reduzindo em simultâneo as distâncias percorridas pelos produtos alimentares e a dependência em relação aos agroquímicos;
- perdas extremamente elevadas de géneros alimentícios ao longo da cadeia de abastecimento alimentar, que na maioria dos Estados-Membros chegam a atingir 30% dos alimentos produzidos e comercializados;
- a importante influência que exerce na cadeia de abastecimento alimentar o Programa Europeu de Ajuda Alimentar, que alimenta 43 milhões de pessoas desfavorecidas na Europa e necessita de ser revisto em termos da ligação, que se impõe melhorar, entre os produtores locais e os consumidores de alimentos.

Perguntas:

1. Volatilidade dos preços

A volatilidade dos preços é reconhecidamente prejudicial a toda a cadeia de abastecimento alimentar. Contudo, algumas partes da cadeia têm lucrado com o fenómeno e conseguido arrecadar uma parte proporcionalmente elevada do valor acrescentado total, mercê de legislação que tende a ser mais favorável às grandes empresas, de um poder de negociação mais forte, de uma posição mais vantajosa a nível da contratação, de práticas anticoncorrenciais, etc.

Os agricultores e os consumidores parecem ser os perdedores em ambas as extremidades da cadeia de abastecimento alimentar, ao passo que os sectores da transformação e do comércio, grossista e retalhista, podem mais facilmente contrabalançar os efeitos da volatilidade dos preços.

Qual seria o enquadramento legislativo necessário para reduzir a volatilidade dos preços e conseguir uma mais justa distribuição do valor acrescentado entre os diversos parceiros em toda a cadeia de abastecimento alimentar?

2. Especulação

O impacto da especulação em torno dos produtos alimentares é reconhecidamente prejudicial ao funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar. Há um défice na compreensão das posições especulativas e dos riscos que daí advêm para o funcionamento dos mercados.

Nessa conformidade, que tipo de intervenções regulamentares nos mercados financeiros se impõem em relação ao funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar e que iniciativas políticas irão ser tomadas?

3. Abastecimento

Assegurar aos consumidores o abastecimento de produtos alimentares de elevada qualidade a preços razoáveis e garantir aos agricultores rendimentos equitativos e regulares são os objectivos principais da PAC. Uma grande parte da agricultura europeia está fortemente dependente de factores de produção externos derivados do petróleo e de rações para animais importadas do exterior, o que a torna vulnerável às flutuações dos preços destes factores de produção no mercado mundial.

Que tipo de intervenções se impõem ao nível das políticas estruturais e comerciais para garantir um abastecimento equilibrado e suficiente de géneros alimentícios a preços que cubram os custos da produção alimentar sustentável?

4. Práticas sustentáveis no aprovisionamento público de bens alimentares

A produção alimentar na UE sofre os condicionalismos impostos por diversos desafios nos planos ambiental e económico.

Que medidas de reestruturação se impõem na cadeia de abastecimento alimentar para responder a estes desafios? Qual a melhor forma de fazer reflectir nas práticas de aprovisionamento público de bens alimentares os critérios ambientais previstos na regulamentação da UE, de modo a melhorar a produção e o abastecimento de géneros alimentícios?

5. Ciência, tecnologia e conhecimentos tradicionais na cadeia de abastecimento alimentar

No seu relatório mundial sobre a Avaliação Internacional de Ciência e Tecnologia Agrárias para o Desenvolvimento (IAASTD), a FAO e o Banco Mundial chamaram a atenção para a importante ligação que existe entre os conhecimentos tradicionais em matéria de produção alimentar e os avanços científicos e tecnológicos.

Como poderão os futuros programas nos domínios da investigação, tecnologia e formação ter mais em conta as boas práticas sustentáveis existentes na cadeia de abastecimento alimentar, por forma a conseguir um melhor equilíbrio entre os sistemas de produção alimentar aos níveis local, regional, nacional e internacional?