

DOS DESAFIOS AO SETOR DA CERÂMICA: ONDE A CONCORRÊNCIA, A REGULAÇÃO E A POLÍTICA INDUSTRIAL SE CRUZAM

por *Inês Neves*, Assistente Convidada da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Advogada. Investigadora do Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE)

▲ Ao tempo em que escrevemos, a discussão em torno da necessidade de mitigar a *dependência* europeia face ao exterior, contribuindo para uma Europa mais *autossuficiente* encontra-se na ordem do dia. São várias, porém, as dúvidas e os diferentes caminhos passíveis de contribuir para um mesmo e claro objetivo: assegurar e salvaguardar a competitividade das empresas europeias *vis-à-vis* a sua *dependência* e até eventual *captura* por empresas ou Estados estrangeiros. A questão – que não é fácil – representa uma tensão clara entre as condicionantes daquela que é, e sempre terá de ser, uma decisão política, e a pureza ou isenção inerentes ao raciocínio estritamente jurídico-económico. Vejamos.



Inês Neves

Além de inegáveis vantagens, a globalização veio fragilizar a posição de um vasto conjunto de pequenas e médias empresas ('PMEs') que, nos vários setores de atividade, se veem agora sujeitas a uma forte concorrência pelo preço (mais baixo) propiciado por produtores de economias emergentes ou de espaços com um regime regulatório bem mais laxo (desde logo, em matéria ambiental, mas também, e ainda, no que se refere a normas de higiene, saúde e segurança no trabalho). Pergunta-se: terá chegado o tempo de apostar numa verdadeira política industrial europeia, dirigida à promoção e fomento de verdadeiras *campeãs nacionais ou europeias*? Não se perpetuará, com uma tal posição de *favor*, um verdadeiro fogo cruzado, minando a visão perscrutadora e de modelo a seguir que sempre se encontrou na União, desde logo ao nível da sua política de concorrência?

Creemos que o problema (e a sua resolução) terá necessariamente de partir de uma visão que evite – é certo – a ignorância dos extremos e as deficiências de uma solução de curto prazo, mas que, em simultâneo, não esqueça o seu foco - nivelar as regras do jogo e evitar um cenário em que as empresas europeias se vejam impedidas de empreender as respetivas atividades, em razão *i)* da forte dependência face ao exterior, por exemplo, no acesso a matérias-primas (condicionantes exógenas), ou, ainda, *ii)* de barreiras à entrada e de outras condicionantes que poderão envolver, desde condições normativas (ambientais, concorrenciais ou relativas a direitos de propriedade intelectual), a que acrescem *iii)* eventuais barreiras comerciais.

Conhecer o tecido empresarial europeu e compreender a pressão competitiva a que se encontra sujeito afiguram-se-nos, pois, *elemento imprescindível do diagnóstico* do problema.

A este propósito, e de acordo com a Comissão Europeia², a indústria cerâmica europeia apresenta-se como líder mundial na produção de produtos de alta qualidade

² Informação disponível em: https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/industries/non-metals/ceramics_pt, [último acesso em 22.10.2021].

e de conceção única, assentando num tecido empresarial maioritariamente composto por empresas de dimensão pequena e média, e contribuindo, em muito, para a criação de emprego, para o crescimento da economia europeia, e para a afirmação da Europa na arena global. Um tal cenário descritivo não pode, porém, escamotear os enormes desafios e os problemas que, bebendo, em parte, de um *mal* transversal (reconduzível à lógica de *dependência* a que se começou por fazer alusão) sempre haverão de ocupar o centro das agendas políticas.

Recuando ao ano de 2008, importa notar que já nessa altura, num relatório intitulado *FWC Sector Competitiveness Studies – Competitiveness of the Ceramics Sector*³ preparado pela ECORYS Nederland BV para a Comissão Europeia, se listavam vários desafios resultantes (não apenas, mas sobretudo) da globalização para o setor cerâmico da União. Deles cumpre destacar: *i*) a entrada no mercado de produtos comparáveis e substitutos, mais baratos, e oriundos de economias emergentes, com estratégias de crescimento global ambiciosas, e sujeitas a um enquadramento regulatório ou normativo menos exigente; *ii*) a imitação de produtos por operadores estrangeiros, e a oferta, por estes, de cópias mais baratas; *iii*) o aumento do custo dos combustíveis e da energia, e, bem assim, *iv*) o posicionamento e as vantagens competitivas das grandes empresas multinacionais *vis-à-vis* as PME europeias.

Cremos que o tempo decorrido desde então, ainda que com inegáveis mudanças estruturais entretanto ocorridas, não terá iludido estas condicionantes, antes as tendo agravado. Com efeito, na muito recente operação de concentração Ccent. 16/2020 notificada à Autoridade da Concorrência (‘AdC’) portuguesa, e relativa à aquisição do controlo exclusivo, por parte da *Pigments Spain, S.L.*, de um conjunto de ativos e empresas integrado no segmento de negócios de revestimentos de desempenho da *Ferro Corporation*⁴, a AdC teve oportunidade de sinalizar a questão⁵, aludindo expressamente às conclusões da sua reunião com a Associação Portuguesa das Indústrias de Cerâmica e Cristalaria, no sentido da existência de uma «*pressão concorrencial não despicienda de importações*»⁶. *Quo vadis?*

Em face desta concorrência pelo preço, de comportamentos de *free-riding* e, bem assim, da mudança de padrões de consumo (inegavelmente mais amigos do *baixo custo* em detrimento da *qualidade* do produto), cremos que

a estratégia a seguir deverá, necessariamente, principiar por uma operação de depuração dos males da globalização, para efeitos de compreender as suas vantagens.

Em primeiro lugar, com a globalização veio a prova de que a aposta na especialização de produtos e de processos e a concentração numa produção diferenciada e inovadora poderá contribuir para a afirmação das empresas europeias, ainda quando os padrões de consumo pareçam preferir o *preço baixo*. Quer isto significar, portanto, que a aposta no conhecimento e na inovação e, bem assim, numa política de proximidade e de acompanhamento do cliente final se afiguram prementes para antecipar eventuais mudanças nos padrões de consumo e lograr uma adaptação eficaz dos processos, sem perda, ou com aproveitamento, do potencial adquirido.

Em segundo lugar, ficou também demonstrado como nem sempre o *pequeno* ou o *médio* correspondem a um *menos* ou a algo *menor*. Pelo contrário, dado que o estatuto de PME vem, muitas das vezes, associado a políticas de fomento económico, seja através da concessão de benefícios, seja pelo levantamento e/ou aligeiramento de ónus (desde logo, ao nível do cumprimento de normativos vários), tais empresas poderão alavancar estas vantagens, no sentido de uma maior flexibilidade e capacidade de resposta a necessidades urgentes dos respetivos clientes.

Por fim, e já numa lógica de *seize the moment*, se é verdade que barreiras à entrada como as economias de escala, os elevados custos de arranque e muitos outros custos irrecuperáveis, se afiguram de mais difícil resolução, já os problemas atinentes à intensidade energética do setor e à elevada quantidade de emissões de CO₂ poderão ser objeto de minoração paulatina, através da aposta numa indústria mais verde e em processos mais eficientes, quiçá beneficiando dos apoios assentes no financiamento europeu que, para o novo quadro financeiro plurianual, adota como objetivos estratégicos os de alcançar «*Uma Europa mais verde, hipocarbónica*» e, bem assim, «*Uma Europa mais competitiva e mais inteligente*»⁷.

Chegou, pois, o tempo de mudar, e de desprender a Europa das amarras do contingente.

Como se procurou demonstrar, um tal propósito haverá necessariamente de começar pelo setor empresarial e pela sua capacidade disruptiva. Levem-nos tudo... que fique a inovação e a resiliência.

³ Disponível em: https://ec.europa.eu/growth/content/fwc-sector-competitiveness-studies-competitiveness-ceramics-sector-0_en, [último acesso em 22.10.2021].

⁴ Nos termos do artigo 19.º do regime jurídico da concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 9 de maio, sucessivamente alterada, «1 - Entende-se haver uma concentração de empresas, para efeitos da presente lei, quando se verifique uma mudança duradoura de controlo sobre a totalidade ou parte de uma ou mais empresas, em resultado: a) Da fusão de duas ou mais empresas ou partes de empresas anteriormente independentes; b) Da aquisição, direta ou indireta, do controlo da totalidade ou de partes do capital social ou de elementos do ativo de uma ou de várias outras empresas, por uma ou mais empresas ou por uma ou mais pessoas que já detinham o controlo de, pelo menos, uma empresa. 2 - A criação de uma empresa comum constitui uma concentração de empresas, na aceção da alínea b) do número anterior, desde que a empresa comum desempenhe de forma duradoura as funções de uma entidade económica autónoma.»

⁵ Ainda que numa análise circunscrita, dado que a operação contendia com os mercados de produto relevantes i) das fritas e esmaltes; ii) das tintas esmaltadas e iii) das tintas digitais, motivo por que a consideração das indústrias produtoras de pavimentos e de revestimentos cerâmicos resultou, tão-só, da necessidade de analisar a concorrência indireta e as condições de concorrência nos mercados a jusante.

⁶ Cf. Decisão de Não Oposição com Condições e Obrigações da AdC, no processo Ccent. 16/2020, *Pigments Spain, S.L./Ferro Corporation*, de 22.12.2020, § 212, disponível em: https://www.concorrencia.pt/sites/default/files/processos/cent/AdC-CCENT_2020_16/Decisao-VNC-final-net.pdf, [último acesso em 22.10.2021].

⁷ Cf. Regulamento (UE) 2021/760 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos, e Regulamento (UE) 2021/1058 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão, OJ L 231, de 30.06.2021.

Concorrência

Nota biográfica

Assistente Convidada da Faculdade de Direito da Universidade do Porto desde outubro de 2018, onde leciona as unidades curriculares de Direito Constitucional, Direito da União Europeia, Direito Económico e Direito Comercial. Colaborou, ainda, na leção das unidades curriculares de Ciência Política e Introdução ao Direito.

Investigadora colaboradora do Centro de Investigação Jurídico-Económica (CIJE), da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Advogada na Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva & Associados, onde integra o departamento de europeu e concorrência e a French Desk. Docente parceira da Faculdade de Medicina da Universidade do Porto – Departamento de Ciências da Saúde Pública e Forenses e Educação Médica (2020-2021). Licenciada em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade do Porto, (2018) e pós-gra-

duada em Direito das Empresas, pelo IDET - Instituto de Direito das Empresas e do Trabalho, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2019). Short Course on Advanced EU Competition Law, pela London School of Economics and Political Science (LSE) (2021) e Competition Policy and High-Tech Markets Course, pelo College of Europe (2021). Frequenta atualmente o Curso de Doutoramento em Direito, na Faculdade de Direito da Universidade do Porto. Membro da Associação Portuguesa de Direito Constitucional (APDC) (desde agosto de 2020). Membro da International Society of Public Law (ICON.S) – Portugal (desde agosto de 2020). Fluente em inglês, francês e espanhol. Principais áreas de investigação: Direito Constitucional, Direitos Fundamentais, Direito da Concorrência, Direito Comercial e Direito da União Europeia. Ciência Vitae: 9B1F-991D-D522. Correio eletrónico: ineves@direito.up.pt.



Leia e subscreva a nossa newsletter no nosso site em www.apicer.pt (media)



NEWSLETTER