

TRIBUNAL  
DE CONTAS EUROPEU

Relatório Especial n.º 14

2009

ISSN 1831-0982

OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO  
DO **MERCADO DO LEITE E DOS  
PRODUTOS LÁCTEOS** ALCANÇARAM  
OS SEUS PRINCIPAIS OBJECTIVOS?



PT





Relatório Especial n.º 14 // 2009

# OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS ALCANÇARAM OS SEUS PRINCIPAIS OBJECTIVOS?

(apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBURGO

Tel.: +352 4398-1  
Fax: +352 4398-46410  
E-mail: [euraud@eca.europa.eu](mailto:euraud@eca.europa.eu)  
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

## Relatório Especial n.º 14 // 2009

Encontram-se disponíveis numerosas outras informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Uma ficha bibliográfica figura no fim desta publicação  
Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia, 2009

ISBN 978-92-9207-502-6  
doi:10.2865/91751

© Comunidades Europeias, 2009  
Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Luxembourg*

# ÍNDICE

## Pontos

### ACRÓNIMOS

### GLOSSÁRIO DOS PRINCIPAIS TERMOS RELACIONADOS COM A POLÍTICA NO SECTOR DO LEITE

I-IX	<b>SÍNTESE</b>
1-11	<b>INTRODUÇÃO</b>
1-2	<b>O MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS</b>
3	<b>OBJECTIVOS DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO LEITE</b>
4-5	<b>INSTRUMENTOS DE GESTÃO</b>
6-11	<b>DESPEZA ORÇAMENTAL</b>
12-13	<b>ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA</b>
14-45	<b>OBSERVAÇÕES</b>
14-21	<b>O EQUILÍBRIO DO MERCADO FOI ALCANÇADO?</b>
14-16	O REGIME DE QUOTAS PERMITIU LIMITAR A PRODUÇÃO DE LEITE...
17-19	... MAS NÃO ELIMINOU A SOBREPDUÇÃO
20-21	AS MEDIDAS DE ESCOAMENTO TIVERAM UM EFEITO LIMITADO NO EQUILÍBRIO DO MERCADO
22-32	<b>O PREÇO DO LEITE FOI ESTABILIZADO?</b>
22-27	PREÇO DO LEITE NA PRODUÇÃO: PREÇOS NOMINAIS ESTÁVEIS MAS VALOR REAL EM BAIXA
28-32	PREÇO DO LEITE NO CONSUMIDOR: EM GRANDE PARTE DESLIGADO DO PREÇO NA PRODUÇÃO
33-37	<b>QUAL O IMPACTO NO RENDIMENTO DOS PRODUTORES?</b>
33	A EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO LÍQUIDO DOS PRODUTORES É VARIADA E AS AJUDAS REPRESENTAM UMA PARCELA IMPORTANTE E CRESCENTE DESSE RENDIMENTO
34-37	A REESTRUTURAÇÃO CAUSA UMA FORTE REGRESSÃO DO NÚMERO DE EXPLORAÇÕES
38-45	<b>OS PRODUTOS LÁCTEOS EUROPEUS TORNARAM-SE MAIS COMPETITIVOS NOS MERCADOS MUNDIAIS?</b>
38-41	AS EXPORTAÇÕES EUROPEIAS DE PRODUTOS LÁCTEOS DE BASE TÊM TENDÊNCIA A CONTRAÍREM-SE
42-43	A UNIÃO EUROPEIA REDUZIU SIGNIFICATIVAMENTE AS SUAS AJUDAS À EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS LÁCTEOS
44-45	O MERCADO MUNDIAL É DIFICILMENTE ACESSÍVEL SEM AJUDA ORÇAMENTAL

**Pontos****46-62 ASPECTOS MAIS CRÍTICOS A CONSIDERAR NO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO DO SECTOR DO LEITE**

**46-51 OBSERVAÇÃO PRELIMINAR: AS QUOTAS LEITEIRAS TENDEM A DESAPARECER NA SEQUÊNCIA DA REFORMA DE 2003**

**52-54 EQUILÍBRIO DO MERCADO: A INSTABILIDADE DOS MERCADOS PODE VOLTAR A CRIAR EXCEDENTES RAPIDAMENTE**

**55-59 REESTRUTURAÇÃO DA PRODUÇÃO DE LEITE: RISCO DE REDUÇÃO SIGNIFICATIVA DA PRODUÇÃO NAS REGIÕES DESFAVORECIDAS E DE CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA DA PRODUÇÃO**

**60-62 COMPETITIVIDADE NOS MERCADOS MUNDIAIS: UM OBJECTIVO COM INCIDÊNCIAS NOS PRODUTORES E NOS TRANSFORMADORES**

**63-72 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES**

**ANEXO I - PRODUÇÃO E CONSUMO DE LEITE NA UE**

**ANEXO II - DADOS DE BASE RELATIVOS À CRIAÇÃO DE GADO LEITEIRO NA UE**

**RESPOSTAS DA COMISSÃO**

# ACRÓNIMOS

**COPA-COGECA:** Comité das Organizações Profissionais Agrícolas — Confederação Geral das Cooperativas Agrícolas (Agricultoras da União Europeia)

**EDA:** *European Dairy Association*, Associação Europeia de Lacticínios (Bruxelas)

**EUROSTAT:** Serviço de Estatística das Comunidades Europeias

**FAO:** *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Roma)

**LPD:** leite em pó desnatado

**OCM:** Organização Comum de Mercado

**OCDE:** Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (Paris)

**OMC:** Organização Mundial do Comércio (Genebra)

**PAC:** política agrícola comum

**UE:** União Europeia

**USDA:** *United States Department of Agriculture*, Ministério da Agricultura dos Estados Unidos da América

**ZMP:** *Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle GmbH*, serviço central de informações sobre os mercados e os preços (Bona)





# 7 GLOSSÁRIO DOS PRINCIPAIS TERMOS RELACIONADOS COM A POLÍTICA NO SECTOR DO LEITE

**Equivalente-leite:** quantidade de leite utilizada para o fabrico de um produto lácteo.

**Preço indicativo:** preço estabelecido pelo Conselho e correspondente ao nível de remuneração pretendido pelos produtores. A reforma da PAC de 2003 aboliu o preço indicativo do leite e instaurou um pagamento directo dissociado da produção como apoio ao rendimento dos produtores.

**Preço de intervenção (ou de referência)** para a manteiga e o leite em pó desnatado (LPD): preços estabelecidos pelo Conselho que se elevam a 246,39/100 quilogramas para a manteiga e 174,69/100 quilogramas para o LPD a partir de 1 de Julho de 2007. Em caso de desequilíbrio do mercado, os organismos de intervenção podem actuar (armazenagem pública) comprando manteiga e/ou LPD durante o período de intervenção (de 1 de Março a 31 de Agosto), quando os preços do mercado são inferiores a um certo nível (92% e 100% do preço de intervenção para a manteiga e o LPD respectivamente). As aquisições efectuam-se a um preço correspondente a 90% e 100% do preço de referência para a manteiga e o LPD respectivamente. A intervenção é suspensa quando os preços do mercado sobem ou quando as existências atingem o limite autorizado pelo Conselho (30 000 toneladas para a manteiga e 109 000 toneladas para o LPD). No entanto, a Comissão pode autorizar aquisições para além destas quantidades mediante concurso.

**Quota de entrega:** refere-se ao leite entregue pelos produtores a compradores aprovados; em geral, trata-se do leite recolhido pelas fábricas de lacticínios.

**Quota de venda directa:** refere-se ao leite vendido ou cedido directamente pelos produtores aos consumidores, bem como aos outros produtos lácteos vendidos ou cedidos pelos produtores.

**Reforma de 2003:** reforma da PAC, resultante do Acordo do Luxemburgo de 26 de Junho de 2003, que reforça o processo iniciado em 1992 (reforma McSharry) e confirmado em 1999 (reforma Agenda 2000) no sentido de uma diminuição do apoio através dos preços, compensada por ajudas directas ao rendimento. A reforma de 2003 introduziu a dissociação das ajudas e a sua condicionalidade ao mesmo tempo que reforçava as ajudas ao desenvolvimento rural.

# SÍNTESE

## I.

O leite ocupa um lugar importante na economia agrícola da União Europeia. Mais de um milhão de produtores fornece anualmente 148 milhões de toneladas de leite, num valor de 41 mil milhões de euros à saída das explorações. A transformação do leite emprega aproximadamente 400 000 pessoas e gera um volume de negócios de 120 mil milhões de euros. A matéria gorda e as proteínas do leite são usadas no fabrico de queijos, manteiga e leite de consumo.

## II.

A política da UE no sector do leite destina-se essencialmente a equilibrar o mercado, estabilizar os preços, assegurar um nível de vida equitativo aos produtores e aumentar a sua competitividade. A OCM do leite, que existe desde 1968, foi profundamente marcada pela instauração das quotas leiteiras em 1984. Na continuidade da Agenda 2000, a reforma de 2003 deu início à liberalização do sector reduzindo o mecanismo de apoio dos preços e criando ajudas directas ao rendimento. O «exame de saúde» de 2008 confirmou que o sector do leite prosseguiria a sua liberalização, com a supressão das quotas até 2015. As despesas a favor do sector do leite aumentaram, passando de 2 750 milhões de euros em 2005 para cerca de 4 500 milhões de euros em 2007, se se tiver em conta o montante estimado das ajudas directas que foram integradas no pagamento único por exploração.

## III.

A auditoria do Tribunal incidiu na eficácia da gestão, pela Comissão, do mercado do leite e dos produtos lácteos, tendo em consideração os principais objectivos da política da UE neste sector.

## IV.

No que respeita ao equilíbrio do mercado, o Tribunal conclui que as quotas leiteiras regularam de forma estrita a produção, mas durante muito tempo foram demasiado elevadas em relação à capacidade de absorção do mercado. Os produtos industriais excedentários (manteiga e leite em pó) beneficiaram de financiamento comunitário. Durante muitos anos, a quota comunitária de entregas foi ligeiramente ultrapassada, mas desde 2004 tem sido sempre subutilizada. Na campanha de 2007/2008, a subutilização corresponde a 1% da quota total da UE-27. O regime actual das quotas já só é realmente condicionante num número restrito de Estados-Membros. As medidas de escoamento destinadas a incentivar o consumo de matéria gorda (manteiga) ou de matérias proteicas (leite em pó) no mercado europeu tiveram um papel reduzido nos últimos anos.

## V.

Em relação ao objectivo de estabilizar os preços, o Tribunal constata que o preço nominal do leite na produção variou pouco ao longo do período de 1984-2006, em comparação com o período que precedeu a instauração das quotas. Pelo contrário, em moeda constante, o preço do leite na produção sofreu uma redução contínua desde 1984. O preço do leite na produção e o preço do leite no consumidor não evoluem em paralelo, pois são influenciados por parâmetros diferentes. Entre o início do ano 2000 e meados de 2007, os preços nominais no consumidor dos produtos lácteos aumentaram 17%, ao passo que o preço nominal pago ao produtor diminuiu 6%.

## SÍNTESE

### VI.

Quanto ao objectivo de assegurar o nível de rendimento dos produtores, o Tribunal verifica que o rendimento dos produtores de leite permanece ligeiramente acima do rendimento agrícola médio, que tem tendência para diminuir em moeda constante. As ajudas ocupam uma parcela importante e crescente do rendimento dos produtores de leite, sendo muito variável consoante os Estados-Membros. Devido à reestruturação do sector do leite e à diminuição constante do número de explorações, é possível manter o rendimento estatístico médio dos produtores de leite. A UE-15 perdeu metade das suas explorações de leite entre 1995 e 2007, o que significa que mais de 500 000 produtores cessaram a sua actividade durante este período.

### VII.

No que toca ao objectivo de competitividade, o Tribunal observa que a parcela da UE no comércio mundial dos produtos lácteos está em declínio desde 1984. As ajudas europeias às exportações de produtos lácteos diminuíram consideravelmente nos últimos anos. Na realidade, os produtores europeus de produtos de base (manteiga e leite em pó) apenas foram competitivos nos mercados mundiais quando os preços eram elevados. Fora destes períodos, exportaram com a ajuda do orçamento comunitário. Os preços mundiais influenciavam menos o nível das exportações de produtos com maior valor acrescentado, como os queijos.

### VIII.

No contexto da liberalização progressiva do sector europeu do leite, o Tribunal salienta a importância de três aspectos que devem merecer a atenção da Comissão e dos Estados-Membros:

- a instabilidade dos mercados, que pode voltar a criar excedentes rapidamente;
- a aceleração da reestruturação, com o risco de um desaparecimento significativo dos produtores nas regiões desfavorecidas e uma concentração geográfica da produção;

- por fim, a competitividade do sector do leite, que depende da sua capacidade de se adaptar à procura mundial em termos de preços e qualidade dos produtos.

### IX.

Com base nestes elementos, o Tribunal recomenda que:

- se continue a supervisionar a evolução do mercado do leite e dos produtos lácteos para evitar que a liberalização do sector leve ao ressurgimento da sobreprodução;
- o processo de formação dos preços no domínio alimentar seja regularmente acompanhado pela Comissão. A concentração das empresas de transformação e de distribuição não deve colocar os produtores de leite numa situação em que tenham de limitar-se a aceitar os preços, nem restringir a possibilidade de os consumidores finais beneficiarem equitativamente da descida dos preços;
- se aprofunde a reflexão sobre as estratégias a aplicar para dar resposta aos problemas específicos das regiões em que a produção de leite é vulnerável, designadamente nas regiões montanhosas, e às consequências ambientais da concentração geográfica da produção de leite;
- se prossigam os esforços no sentido de concentrar prioritariamente a produção de leite na satisfação das necessidades do mercado interno europeu e, complementarmente, na produção de queijos e de outros produtos de grande valor acrescentado que possam ser exportados para o mercado mundial sem ajudas orçamentais.

# INTRODUÇÃO

## O MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS

1. O leite constitui uma das principais produções agrícolas da União Europeia: mais de um milhão de explorações produzem anualmente 148 milhões de toneladas de leite, num valor aproximado de 41 mil milhões de euros, o que corresponde a 14% do valor da produção agrícola europeia (UE-25, 2006)<sup>1</sup>. Mais de 60% da carne de bovino produzida na Europa são provenientes de explorações leiteiras<sup>2</sup>. A União Europeia é a primeira zona mundial de produção de leite (27%), à frente da Índia (20%) e dos Estados Unidos (16%), e muito à frente da Oceânia (5%)<sup>3</sup>.
  
2. A transformação do leite emprega aproximadamente 400 000 pessoas na Europa e gera um volume de negócios global da ordem de 120 mil milhões de euros. O leite cru entregue às fábricas de lacticínios é transformado numa vasta gama de produtos destinados à alimentação humana e animal ou à indústria (**gráfico 1** e **anexo I**). O leite de vaca contém essencialmente água, lactose, matérias gordas e proteínas. Separando a matéria gorda das proteínas, obtém-se manteiga e leite desnatado, que serve principalmente para o fabrico de leite em pó desnatado e de caseínas. Os queijos, os produtos frescos, o leite concentrado e o leite em pó gordo são constituídos por matérias gordas e proteínas. O principal destino do leite cru é o fabrico de queijos, seguidos da manteiga e do leite de consumo. Em 2008, a produção de queijos utilizava 46% da matéria proteica e 34% da matéria gorda do leite recolhido na UE-27, o leite de consumo utilizava 23% das proteínas e 13% da matéria gorda, ao passo que a manteiga absorvia 32% da matéria gorda e praticamente nenhuma matéria proteica. É de notar que, embora a produção de manteiga exija mais leite do que a produção de leite de consumo, a última é mais interessante para o sector porque permite usar tanto as proteínas como a matéria gorda do leite.

<sup>1</sup> Federação Internacional de Lacticínios, *Production of cow milk*, 2007, <http://www.fil-idf.org>.  
Comissão Europeia, *L'agriculture dans l'Union européenne — Informations statistiques et économiques 2008*.

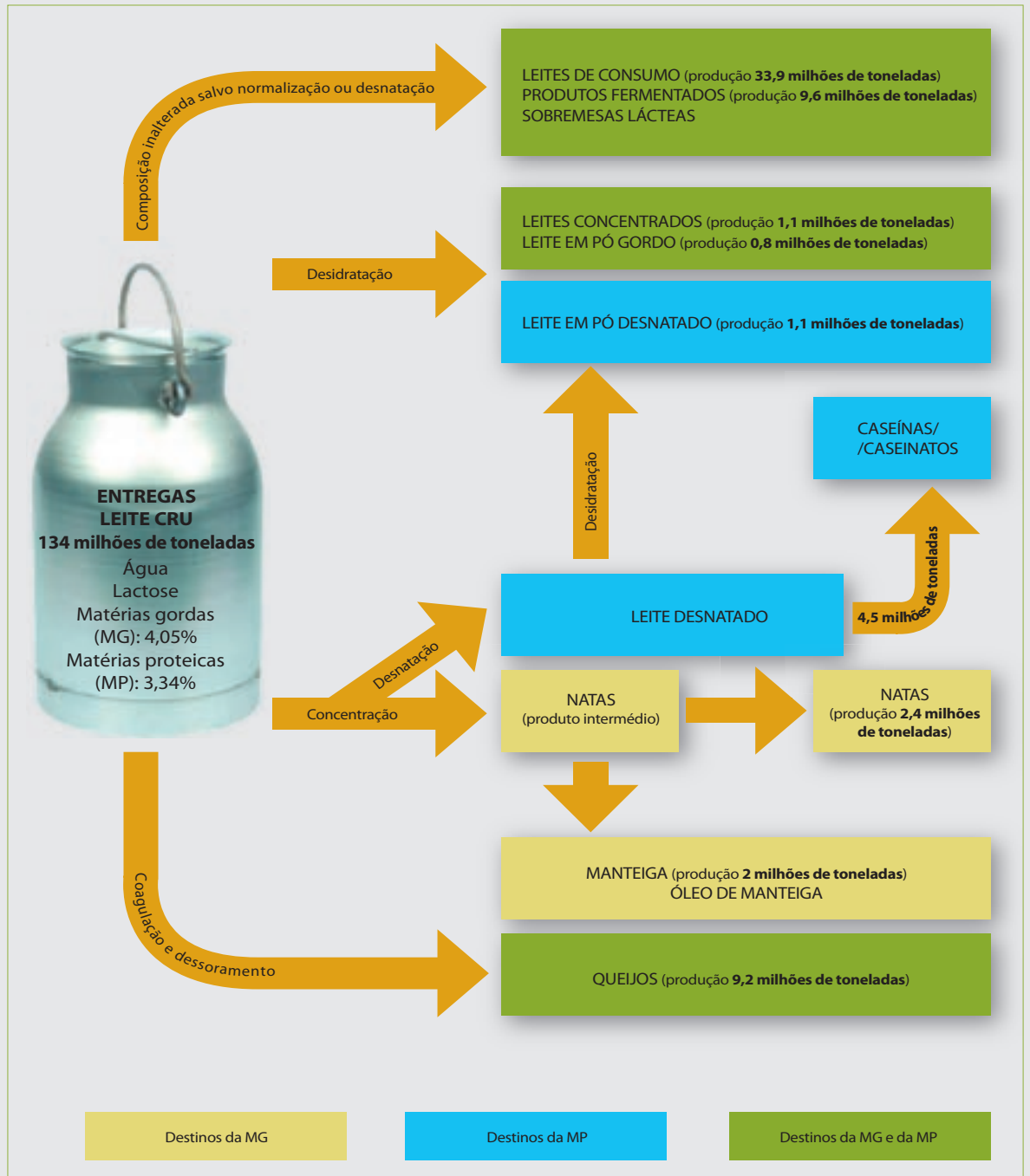
<sup>2</sup> Ernst & Young, «Avaliação das medidas de mercado no sector da carne de bovino». Relatório Final, Dezembro de 2007.

<sup>3</sup> Federação Internacional de Lacticínios, *Production of cow milk*, 2007, <http://www.fil-idf.org>.

<sup>4</sup> EUROSTAT, dados de 2006.

GRÁFICO 1

PRINCIPAIS DESTINOS DO LEITE ENTREGUE ÀS FÁBRICAS DE LACTICÍNIOS



Fonte: Valores do ZMP (UE-27, 2007).

## OBJECTIVOS DA POLÍTICA COMUNITÁRIA DO LEITE

3. À semelhança das outras políticas sectoriais agrícolas, a política comunitária do leite baseia-se nos objectivos globais da PAC enunciados no artigo 33.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia<sup>5</sup>. Devido à dificuldade em concretizar simultaneamente todos estes objectivos, a hierarquia das prioridades atribuídas às organizações de mercado pode alterar-se ao longo do tempo<sup>6</sup>. A regulamentação relativa à OCM do leite menciona explicitamente os quatro objectivos seguintes:

- equilibrar o mercado do leite. O equilíbrio refere-se à adaptação quantitativa da oferta à procura no mercado do leite e à redução dos excedentes estruturais<sup>7</sup>;
- estabilizar os preços do leite e dos produtos lácteos. A estabilidade é apreciada por meio da evolução dos preços na produção<sup>8</sup>. A evolução dos preços no consumidor fornece igualmente determinadas indicações quanto à incidência da OCM nos consumidores;
- assegurar um nível de vida equitativo à população agrícola<sup>9</sup>. A melhoria do rendimento individual depende de um aumento da produtividade das explorações. A adaptação estrutural constitui parte integrante da OCM do leite, ainda que a elaboração da política agrícola deva tomar em consideração a necessidade de efectuar gradualmente as adaptações adequadas<sup>10</sup>;
- aumentar a competitividade dos produtos lácteos nos mercados internacionais<sup>11</sup>. Uma das formas de obter essa competitividade será a colocação dos preços europeus ao nível dos preços mundiais, que são estruturalmente inferiores. O objectivo de competitividade tornou-se um dos principais eixos da acção da Comissão, desde que, em 2003, foi tomada a decisão de reduzir o apoio ao mercado e introduzir ajudas directas ao rendimento dos produtores de leite<sup>12</sup>.

<sup>5</sup> Nos termos do artigo 33.º do Tratado CE, a política agrícola comum tem como objectivos:

- a) incrementar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização óptima dos factores de produção, designadamente da mão-de-obra;
- b) assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) estabilizar os mercados;
- d) garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.

<sup>6</sup> O Tribunal tratou esta questão nomeadamente no seu Relatório Especial n.º 2/99 sobre a incidência da reforma da PAC no sector dos cereais (JO C 192 de 8.7.1999). Além disso, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, «as instituições comunitárias devem conciliar permanentemente as eventuais contradições que pode acarretar a concretização dos diferentes objectivos, considerados separadamente, da política agrícola comum e, caso necessário, atribuir a algum deles a preeminência temporária que imponham os factos ou as circunstâncias económicas» (tradução não oficial), acórdão de 19 de Março de 1992, processo C-311/90, Jozef Hierl/Hauptzollamt Regensburg, ponto 13, Colectânea 1992, p. I-02061.

## INSTRUMENTOS DE GESTÃO

4. Entrada em vigor em 1968, a organização comum de mercado (OCM) no sector do leite e dos produtos lácteos foi uma das primeiras OCM da política agrícola comum (PAC). Sofreu inúmeras reformas, tendo a mais radical consistido na instauração de quotas leiteiras em 1984 para dar solução ao problema dos excedentes estruturais resultantes do desequilíbrio entre a oferta e a procura de leite e de produtos lácteos<sup>13</sup>. Em conformidade com as decisões constantes da Agenda 2000, a reforma de 2003 deu início à liberalização do sector do leite reduzindo o apoio através dos preços<sup>14</sup> e criando ajudas directas ao rendimento. Em 2007, no âmbito da simplificação da regulamentação comunitária, o Conselho integrou as disposições relativas ao sector do leite numa OCM única, que abrangia o conjunto das produções agrícolas regulamentadas<sup>15</sup>.

<sup>7</sup> Considerandos 3 e 9 do Regulamento (CE) n.º 1255/1999 do Conselho, de 17 de Maio de 1999, que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 160 de 26.6.1999, p. 48) e considerandos 19, 36, 44 e 60 do Regulamento (CE) n.º 1234/2007 do Conselho, de 22 de Outubro de 2007, que estabelece uma organização comum dos mercados agrícolas e disposições específicas para certos produtos agrícolas (Regulamento OCM única) (JO L 299 de 16.11.2007, p. 1).

5. Além de estabelecer um limite à produção através das quotas, a reforma de 2003 manteve como instrumentos de gestão do sector do leite a maioria dos mecanismos clássicos, como o apoio interno, as medidas de protecção nas fronteiras e as ajudas à exportação (**caixa 1**).

<sup>8</sup> Considerandos 2, 5, 9 e 25 do Regulamento (CE) n.º 1255/1999 e considerandos 10, 19, 44 e 60 do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

<sup>9</sup> Considerando 2 do Regulamento (CE) n.º 1255/1999 e considerando 10 do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

<sup>10</sup> N.º 2, alínea b), do artigo 33.º do Tratado CE.

<sup>11</sup> Considerando 4 do Regulamento (CE) n.º 1255/1999 e considerando 16 do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

<sup>12</sup> Considerando 4 do Regulamento (CE) n.º 1255/1999 e considerando 10 do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

<sup>13</sup> Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho, de 31 de Março de 1984, que altera o Regulamento (CEE) n.º 804/68 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos (JO L 90 de 1.4.1984, p. 10).

<sup>14</sup> O mecanismo de apoio através dos preços ficou enfraquecido pela supressão do preço indicativo do leite, pela descida dos preços de intervenção, pelo aumento de 1,5% das quotas nacionais, bem como pela diminuição progressiva da imposição devida pelos produtores em caso de superação da quota.

<sup>15</sup> Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

## INSTRUMENTOS DE GESTÃO

O dispositivo regulamentar em vigor depois da reforma de 2003 previa os seguintes instrumentos de gestão:

- o **regime de quotas leiteiras**, que o Conselho prolongou até 31 de Março de 2015. O regime atribui a cada Estado-Membro uma quota nacional de entregas para o leite entregue a compradores (essencialmente fábricas de lacticínios) e uma quota nacional de vendas directas para as vendas e cessões directas de leite aos consumidores, bem como para todas as vendas e cessões de outros produtos lácteos. Os produtores recebem quotas individuais para as suas entregas e/ou vendas directas dentro dos limites nacionais. Qualquer superação de uma das quotas nacionais implica o pagamento, pelo Estado-Membro, de uma imposição à Comunidade. A reforma de 2003 provocou um aumento de 1,5% das quotas nacionais (para 11 Estados-Membros da UE-15) e previu uma diminuição progressiva da imposição até 27,83 euros por 100 quilogramas (ano de contingentação de 2007/2008), diminuição proporcional à redução dos preços de intervenção;
- a **armazenagem pública de manteiga e de leite em pó desnatado**, que é o instrumento de intervenção directa no mercado utilizado para manter os preços do mercado em níveis próximos dos «preços de intervenção». Ainda assim, as aquisições são limitadas a um determinado período do ano (de 1 de Março a 31 de Agosto);
- uma **ajuda à armazenagem privada** de natas e leite em pó desnatado (ajuda suprimida em 2007), de certos produtos de manteiga e de diversos queijos, de modo a regular as quantidades colocadas no mercado;
- **ajudas ao escoamento** no mercado interno (principalmente ajuda ao leite em pó desnatado para a alimentação dos animais, ajuda à transformação de leite desnatado em caseína, ajuda à utilização de manteiga para pastelaria, ajuda à distribuição de leite às escolas). A finalidade destas ajudas consiste em limitar o recurso ao mecanismo de intervenção;
- a regulação do comércio com o exterior, efectuada por meio dos **direitos à importação**<sup>16</sup> e, quando os preços europeus são superiores aos preços mundiais, por meio de **restituições à exportação** para determinados produtos;
- um **apoio ao rendimento dos produtores de leite durante o período de 2004-2007** (prémio aos produtos lácteos e pagamentos complementares), que deve compensar parcialmente a descida dos preços do leite na sequência das reduções sucessivas dos preços de intervenção<sup>17</sup>. O prémio aos produtos lácteos e os pagamentos complementares estão obrigatoriamente dissociados da produção desde 2007, sendo integrados no pagamento único<sup>18</sup>.

O exame de saúde de 2008 resultou nas principais adaptações técnicas seguintes: novos aumentos das quotas de produção (ver ponto 48), supressão das ajudas à armazenagem sazonal de certos queijos, supressão da ajuda à manteiga para pastelaria, inclusão das medidas de acompanhamento da reestruturação do sector do leite na lista das prioridades que os Estados-Membros podem integrar nos programas nacionais e regionais de desenvolvimento rural e possibilidade de os Estados-Membros concederem ajudas específicas aos produtores de leite até ao limite de 3,5% do montante das ajudas directas.

<sup>16</sup> A OCM do leite e dos produtos lácteos comportava inicialmente um mecanismo de direito nivelador à importação baseado num «preço limiar». Este sistema foi abandonado em 1995 (acordos do GATT de 15 de Dezembro de 1993) e substituído por direitos aduaneiros fixos.

<sup>17</sup> Regulamento (CE) n.º 1782/2003 do Conselho (JO L 270 de 21.10.2003, p. 1), artigos 95.º a 97.º

<sup>18</sup> Regulamento (CE) n.º 1782/2003, n.º 2 do artigo 47.º

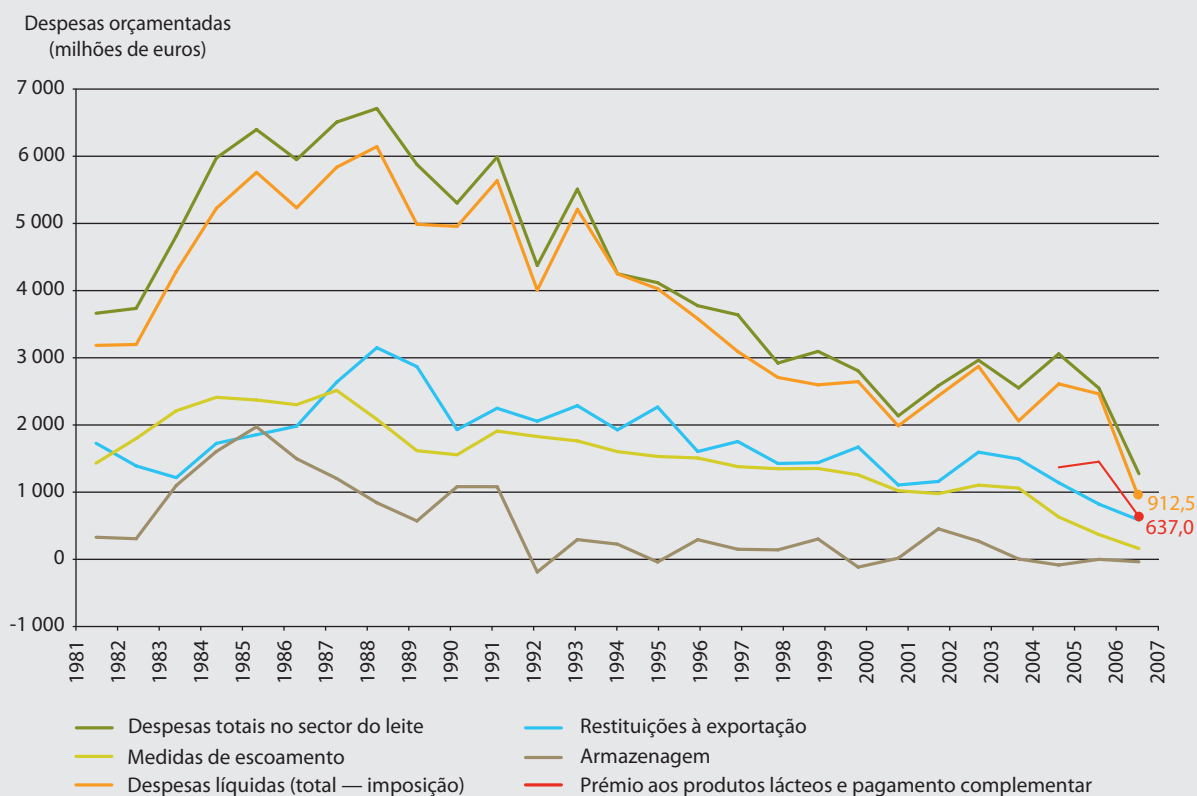


## DESPESA ORÇAMENTAL

6. A despesa orçamental destinada ao apoio do mercado no sector do leite e dos produtos lácteos diminuiu consideravelmente após a introdução das quotas leiteiras e ainda mais no período em que a evolução dos preços mundiais permitiu suspender o mecanismo de intervenção, as ajudas ao escoamento e as restituições à exportação (**gráfico 2**).

GRÁFICO 2

### DESPEAS DA UE NO SECTOR DO LEITE (1981-2007)



Fonte: Comissão Europeia, DG Orçamento e DG Agricultura.

**7.** A reforma de 2003 resultou na alteração da organização e leitura do orçamento. Com a introdução progressiva da dissociação, as despesas relacionadas com os mercados foram separadas do apoio directo aos agricultores. Assim, o orçamento das despesas no sector do leite apenas reflecte o custo referente ao apoio do mercado. Os prémios aos produtos lácteos e o prémio complementar são contabilizados nas ajudas directas dissociadas desde 2005 para a Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Luxemburgo e Reino Unido, desde 2006 para a Bélgica, Espanha, França, Finlândia e Itália e desde 2007 para o conjunto da UE-15. Nos novos Estados-Membros<sup>19</sup>, as ajudas aos produtores de leite foram incluídas no montante forfetário por hectare pago no âmbito de um modelo simplificado e transitório de pagamento único por superfície. A partir do orçamento de 2008, as ajudas directas aos produtores de leite são totalmente integradas no pagamento único.

<sup>19</sup> Excepto Malta e Eslovénia, que optaram pela aplicação a partir de 2007, à escala regional, do regime normal de pagamento único.

<sup>20</sup> Respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 6/2001 sobre o regime de quotas leiteiras.

<sup>21</sup> Despesas das rubricas orçamentais 050212, 05030216 e 05030217.

**8.** Em 2001, a Comissão afastava ainda a ideia de uma liberalização da produção de leite com base no modelo do sector das culturas arvenses, devido ao seu custo orçamental demasiado elevado<sup>20</sup>. Desde então, a Comissão pronunciou-se a favor da liberalização apesar do seu custo inerente. Os dados disponíveis confirmam, com efeito, que a reorientação da OCM do leite não produzirá qualquer nova economia orçamental, como se explica em seguida.

**9.** Em 2005, as despesas líquidas a favor do sector do leite eram superiores a 2 750 milhões de euros, dos quais 50% (1 370 milhões de euros) para o prémio aos produtos lácteos e os pagamentos complementares<sup>21</sup>.

**10.** Em 2007, apesar do alargamento ocorrido em 2004, as despesas líquidas contabilizadas nas rubricas orçamentais relativas ao sector do leite não totalizavam mais de 912 milhões de euros, sendo 637 milhões de euros para os prémios aos produtos lácteos e os pagamentos complementares não dissociados. Para o mesmo ano, pode estimar-se em 3 600 milhões de euros o montante dos prémios aos produtos lácteos e pagamentos complementares dissociados. O custo total do sector do leite para o contribuinte atingiu assim mais de 4 500 milhões de euros em 2007, ou seja, mais 64% do que a despesa que figura no orçamento de 2005<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Em 2004, a OCDE tinha determinado que o prémio aos produtos lácteos só podia reduzir o «bem-estar» dos contribuintes. Ver *Analyse de la réforme de la PAC de 2003*, OCDE, Paris, 2004.

**11.** Em 2014, quando os novos Estados-Membros receberem a integralidade do pagamento, só os prémios aos produtos lácteos e pagamentos complementares dissociados poderão totalizar mais de 4 700 milhões de euros. Será necessário acrescentar ainda as despesas relativas à intervenção, as medidas de escoamento ou as restituições à exportação, na medida em estes instrumentos de mercado não tiverem sido completamente abandonados. É de assinalar, contudo, que a passagem às ajudas dissociadas poderá levar certos beneficiários a abandonar a produção de leite.

# ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

12. A auditoria incidiu na eficácia da gestão, pela Comissão, do mercado do leite e dos produtos lácteos. O presente relatório articula-se assim em torno da questão principal indicada em seguida.

## OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DO MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS ALCANÇARAM OS SEUS PRINCIPAIS OBJECTIVOS?

Mais concretamente, foram tratadas as seguintes questões específicas:

- O equilíbrio do mercado foi alcançado?
- O preço do leite foi estabilizado?
- Qual o impacto no rendimento dos produtores?
- Os produtos lácteos europeus tornaram-se mais competitivos nos mercados mundiais?

O Tribunal assinalou igualmente os aspectos mais críticos a tomar em consideração no processo de liberalização do mercado, que implica em especial o abandono do regime de quotas leiteiras.

13. Os resultados da auditoria baseiam-se na análise da documentação disponível, bem como em entrevistas com os diferentes intervenientes do sector. O Tribunal examinou assim o material estatístico, os artigos, os estudos, os relatórios de actividade e ainda os resultados das avaliações e das auditorias anteriores. Realizaram-se entrevistas com a Comissão (Eurostat e DG Agricultura, direcções C e D) e visitas a organismos e associações activas no sector do leite ou com competências no domínio, de modo a completar as análises efectuadas e testar a pertinência das primeiras conclusões sobre a situação e as perspectivas do sector do leite, bem como sobre a gestão da OCM<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Efectuaram-se visitas às organizações seguintes:

- EDA (*European Dairy Association*, Associação Europeia de Lacticínios), que representa os interesses da indústria europeia de lacticínios nas instituições europeias e em organismos internacionais como a Organização Mundial do Comércio ou a Comissão do *Codex Alimentarius*;
- COPA-COGECA: o Comité das Organizações Profissionais Agrícolas da União Europeia (COPA) e a Confederação Geral das Cooperativas Agrícolas da União Europeia (COGECA) representam os interesses políticos das cooperativas e dos agricultores europeus na União Europeia;
- *Institut für Ökonomie der Ernährungswirtschaft* (Instituto para a Economia da Indústria Agro-alimentar);
- IFCN (*International Farm Comparison Network*, rede internacional de comparação das explorações);
- Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE).

Os auditores participaram ainda em dois seminários dedicados ao futuro do sector do leite, o *International Management Forum Milk* (Riga) e a *World Dairy Summit* (Cimeira Mundial do Leite) 2007 (Dublim), bem como em sessões de informação e de consulta organizadas pela Comissão no âmbito do «exame de saúde 2008».

# OBSERVAÇÕES

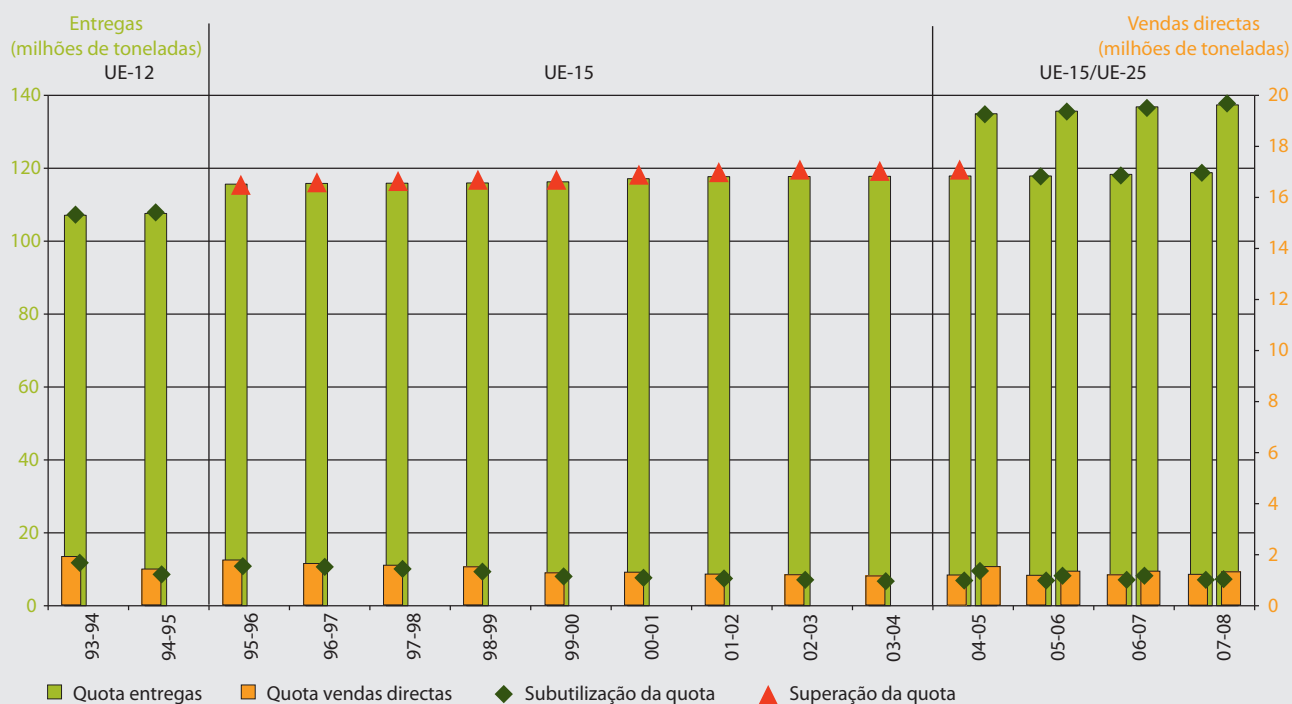
## O EQUILÍBRIO DO MERCADO FOI ALCANÇADO?

### O REGIME DE QUOTAS PERMITIU LIMITAR A PRODUÇÃO DE LEITE...

14. A partir de 1984, a maioria dos Estados-Membros conseguiu muito rapidamente conciliar as suas quotas respectivas com as quantidades de leite comercializadas no seu território, em termos de entregas ou de vendas directas. Passadas as reticências iniciais, a contingentação foi integrada pela maior parte do sector como um instrumento de regulação poderoso e politicamente aceitável. Desde a sua instauração, o sistema é eficaz na medida em que a produção comunitária respeita globalmente o limite imposto. O facto de o limite de produção decidido pelo Conselho ter sido durante muito tempo estabelecido a um nível superior ao da procura interna contribuiu seguramente para a aceitação do regime.
  
15. O **gráfico 3** mostra o historial recente da soma das quotas nacionais atribuídas e da sua utilização efectiva pelos Estados-Membros. Durante o período considerado, a quota das entregas foi frequentemente superada ao nível da UE-15, mas numa proporção que se manteve limitada, em geral inferior a 1% nas campanhas de 1995/1996 a 2004/2005. Pelo contrário, na campanha de 2004/2005 e seguintes, a quota comunitária de entregas foi subutilizada ao nível da UE-25 e da UE-27 (**caixa 2**).

GRÁFICO 3

### UTILIZAÇÃO DA QUOTA LEITEIRA COMUNITÁRIA (CAMPANHAS 1993/1994 A 2007/2008)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas respostas dos Estados-Membros ao questionário previsto no artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 595/2004 da Comissão.

CAIXA 2

### UM FENÓMENO RECENTE: A SUBUTILIZAÇÃO DA QUOTA LEITEIRA COMUNITÁRIA DE ENTREGAS

Desde a campanha leiteira de 2004/2005, a superação da quota de entregas por certos Estados-Membros já não compensa a subutilização verificada nos outros. Na UE-25, a subutilização líquida atingiu 0,613 milhões de toneladas na campanha de 2004/2005 (**0,5%** da quota), 0,524 milhões de toneladas na campanha de 2005/2006 (**0,4%** da quota) e 1,919 milhões de toneladas na campanha de 2006/2007 (**1,4%** da quota), enquanto na campanha de 2007/2008 se elevou a 1,682 milhões de toneladas (**1,2%** da quota) na UE-25 e a 2,222 milhões de toneladas na UE-27 (**1,0%** da quota).

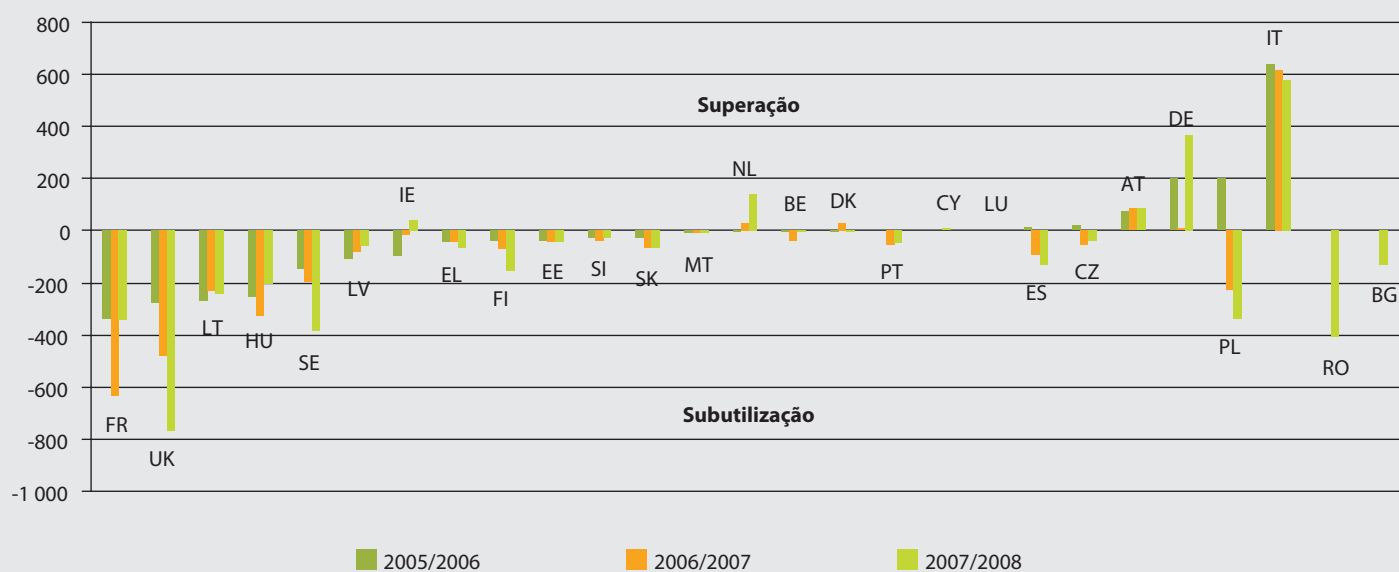
Os motivos da subutilização das quotas variam evidentemente em função das condições particulares que prevalecem em cada Estado-Membro. Ainda não foi realizado qualquer estudo aprofundado sobre a incidência da dissociação das ajudas no abandono da produção leiteira.

16. À escala nacional observam-se constantes. No período recente (campanhas de 2002/2003 a 2007/2008), os Estados-Membros que superaram a sua quota com mais frequência foram, por ordem de importância da superação, a Itália, a Alemanha, os Países Baixos, a Áustria, a Dinamarca<sup>24</sup>, Chipre e o Luxemburgo. De uma forma recorrente, a maior parte da superação global (cerca de 80% na campanha de 2006/2007) registou-se na Itália. Desde o início, a situação da Itália foi afectada pelo facto de a sua quota nacional ter sido fixada, como para os outros Estados-Membros, com base nas quantidades produzidas no passado, que eram inferiores ao consumo interno. A produção do país é estimulada pela sua posição de importador líquido de leite e produtos lácteos, o que explica a pressão exercida em permanência sobre a sua quota nacional de entregas. O Reino Unido, a Suécia e, mais recentemente, a França são os Estados-Membros que utilizam cada vez menos a quota de que dispõem (**gráfico 4**).

<sup>24</sup> Porém, a Dinamarca subutilizou a sua quota na campanha de 2007/2008.

GRÁFICO 4

#### UTILIZAÇÃO DAS QUOTAS LEITEIRAS NACIONAIS (ENTREGAS EM 1 000 TONELADAS)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nas respostas dos Estados-Membros ao questionário previsto no artigo 26.º do Regulamento (CE) n.º 595/2004 da Comissão.

## ... MAS NÃO ELIMINOU A SOBREPDUÇÃO

17. As quotas leiteiras regularam de forma estrita a produção europeia de leite, mas a regulação do mercado no seu conjunto exigiu durante 20 anos o recurso à intervenção, às exportações subsidiadas e às ajudas ao consumo para escoar os excedentes estruturais de produtos industriais<sup>25</sup>. De 1984 a 2004, o regime de quotas não fez desaparecer a sobreprodução (**gráfico 5**). No âmbito do regime de quotas, considerava-se que a existência de importantes excedentes estruturais subsidiados pelo contribuinte não era contrária ao objectivo de equilíbrio.

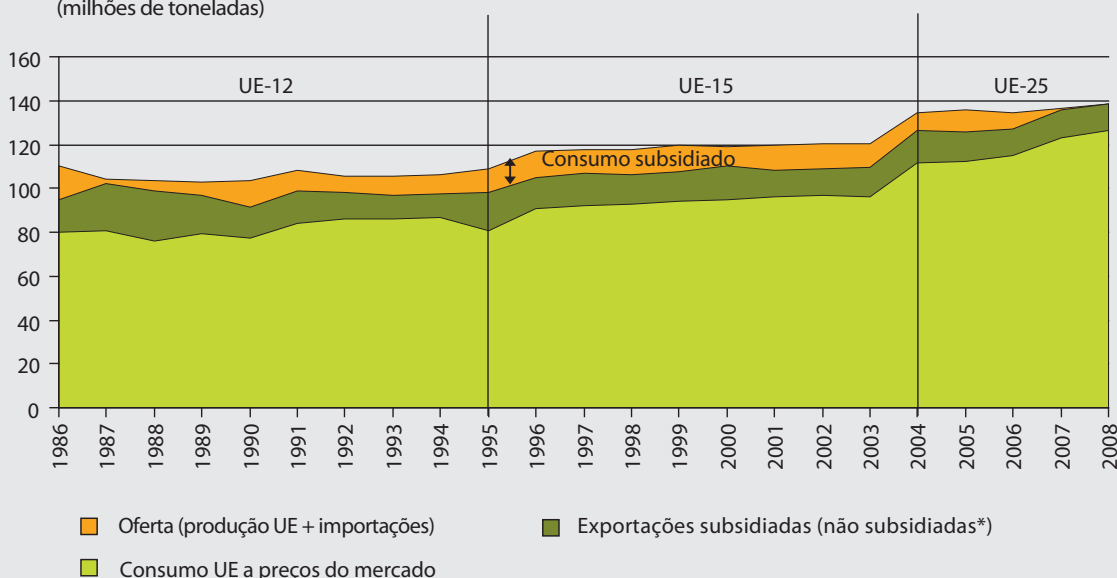
<sup>25</sup> Comissão Europeia, DG VI, *Situação e perspectivas do sector leiteiro. PAC 2000*, documento de trabalho, Abril de 1997.

AND-International/ABTQ. *Avaliação da OCM Leite e produtos lácteos e do Regulamento Quotas*, Relatório Final, Março de 2002.

GRÁFICO 5

### OFERTA, CONSUMO E QUANTIDADES SUBSIDIADAS DE PRODUTOS LÁCTEOS EM EQUIVALENTE-LEITE (1986-2008)

Quantidade em equivalente-leite  
(milhões de toneladas)



\* Exportações integralmente não subsidiadas de 2006 a 2008: as restituições à exportação foram reduzidas a zero em 16 de Junho de 2006 para o leite em pó desnatado, em 26 de Janeiro de 2007 para o leite concentrado e o leite em pó gordo e em 16 de Junho de 2007 para a manteiga e o queijo.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados do ZMP e de AND-International.



**18.** No seu Relatório Especial n.º 6/2001, o Tribunal constatava que as quotas tinham sido fixadas num nível demasiado elevado. A produção europeia de leite continuava excedentária porque não estava adaptada ao consumo e às exportações não subsidiadas, o que levava o Tribunal a recomendar a abolição do regime de quotas leiteiras<sup>26</sup>. O nível das quotas foi corrigido em diversas ocasiões para ficar mais próximo da procura, mas essas adaptações não foram suficientes. Em 2002, a Comissão propôs prorrogar o regime de quotas leiteiras até 31 de Março de 2015, considerando que continuavam a ser necessárias «para manter um equilíbrio de mercado razoável»<sup>27</sup>. Um argumento suplementar a favor da manutenção das quotas era que, ao perpetuar as estruturas de produção, as quotas contribuíam para preservar uma repartição territorial da produção de leite, nomeadamente nas regiões rurais desfavorecidas<sup>28</sup>.

<sup>26</sup> Relatório Especial n.º 6/2001 do Tribunal de Contas Europeu sobre o regime de quotas leiteiras (JO C 305 de 30.10.2001).

<sup>27</sup> Comissão Europeia, *Relatório sobre as quotas leiteiras*, documento de trabalho da Comissão, SEC(2002) 789 final de 10 de Julho de 2002.

<sup>28</sup> Respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 6/2001 sobre o regime de quotas leiteiras.

**19.** A partir de 2004, e na sequência dos efeitos da reforma de 2003, os excedentes começaram a diminuir devido à regressão da produção de leite em pó e de manteiga, em benefício da produção de queijos, e ao aumento do consumo interno, mais especificamente nos novos Estados-Membros. Mesmo assim, em 2006, os produtos lácteos subsidiados representavam ainda 15% da produção europeia de leite, mas o nível de ajuda era mais baixo por causa da redução dos preços de intervenção da manteiga e do leite em pó desnatado. Foi apenas com a escalada dos preços mundiais, no final de 2006 e em 2007, e o aumento contínuo do consumo de queijo que os excedentes desapareceram provisoriamente, tornando desnecessário o recurso às ajudas ao escoamento e às restituições à exportação.

## AS MEDIDAS DE ESCOAMENTO TIVERAM UM EFEITO LIMITADO NO EQUILÍBRIO DO MERCADO

**20.** A OCM do leite previa diferentes medidas de escoamento para contribuir para o equilíbrio do mercado do leite e a estabilização dos preços do mercado<sup>29</sup>:

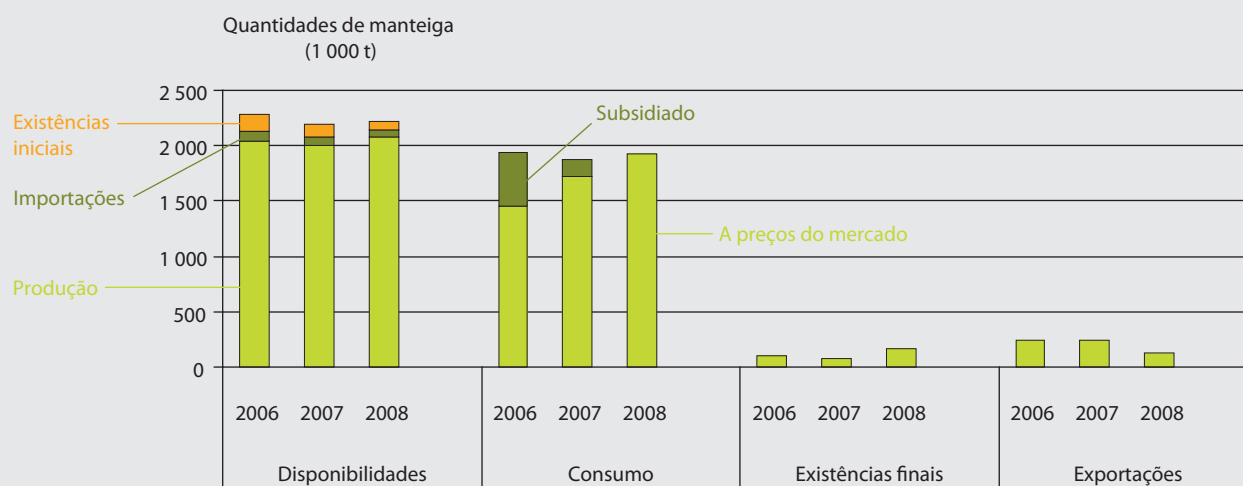
<sup>29</sup> Considerandos 19, 44 e 60 do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

- a armazenagem privada de natas, de certos produtos de manteiga e de diversos queijos;
- a distribuição de leite aos alunos de estabelecimentos de ensino;
- a utilização de leite em pó na alimentação dos animais;
- a transformação de leite desnatado em caseína e caseinatos;
- a utilização de manteiga no âmbito do regime da manteiga para pastelaria e confecção de gelados.

**21.** A evolução recente do consumo interno de matéria gorda (manteiga, **gráfico 6**) e matéria proteica (leite em pó desnatado, **gráfico 7**), após a redução a zero das ajudas ao escoamento em 2006 e 2007, indica que a procura suplementar gerada pelas medidas de escoamento tinha um efeito limitado no equilíbrio do mercado. A progressão do consumo ao preço do mercado quase compensou na totalidade (manteiga) ou em grande medida (leite em pó) a diminuição ou desaparecimento do consumo subsidiado.

GRÁFICO 6

### MANTEIGA: CONSUMO SUBSIDIADO EM 2006 E CONSUMO NÃO SUBSIDIADO EM 2007 E 2008



Data da redução da ajuda a zero: 26 de Abril de 2007.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados do ZMP.

GRÁFICO 7

### LPD: CONSUMO SUBSIDIADO EM 2006 E CONSUMO NÃO SUBSIDIADO EM 2007 E 2008



Data da redução da ajuda a zero: 26 de Outubro de 2006.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados do ZMP.

## O PREÇO DO LEITE FOI ESTABILIZADO?

### PREÇO DO LEITE NA PRODUÇÃO: PREÇOS NOMINAIS ESTÁVEIS MAS VALOR REAL EM BAIXA<sup>30</sup>

#### AS QUOTAS LEITEIRAS ESTABILIZARAM OS PREÇOS NOMINAIS

- 22.** A primeira fase de funcionamento da OCM conduziu a uma situação insustentável. Até 1984, a OCM do leite funcionou como um dispositivo que incentivava a investir no aumento contínuo da produção. Os produtores contavam com preços nominais em subida constante para financiar a sua expansão e eram encorajados a prosseguir nessa via pelo aumento anual do preço indicativo. A situação de mercado criada pela OCM até 1984 não era estável nem equilibrada, já que se verificava ao mesmo tempo uma subida dos preços nominais na produção e uma sobreprodução em massa. Para os produtores, contudo, a evolução do mercado era previsível e, além do mais, todas as alterações de preço esperadas se operavam no sentido ascendente.
- 23.** Foi apenas com a instauração das quotas leiteiras em 1984 que a gestão da OCM começou a tomar simultaneamente em consideração os objectivos de estabilidade e de equilíbrio. O sistema de quotas leiteiras limitou a oferta e manteve os preços nominais a um nível relativamente elevado e estável<sup>31</sup>. Sem considerar as variações sazonais, os preços observados na UE para o leite cru variaram pouco ao longo do período de 1984-2007, em comparação com o período que precedeu a instauração das quotas. O preço nominal médio estimado pela Comissão elevava-se a 29 euros/100 quilogramas em 2006, média que corresponde a um intervalo de preços que vai de 20,1 euros/100 quilogramas na Lituânia a 40,4 euros/100 quilogramas em Chipre<sup>32</sup>.
- 24.** O **gráfico 8** mostra a evolução do preço médio na produção em cinco países grandes produtores de leite, desde 1971 até ao período recente<sup>33</sup>. Estes Estados-Membros asseguram cerca de 75% (UE-15) ou 65% (UE-25) das entregas de leite.
- 25.** O objectivo de estabilidade dos preços foi assim globalmente alcançado depois de 1984. A prioridade concedida nesse período à estabilidade dos preços nominais reflecte-se igualmente na quase estagnação do preço indicativo, até à sua supressão em 2004.

<sup>30</sup> Preços nominais ou preços correntes: incluída a inflação monetária; preços reais: deduzida a inflação monetária.

<sup>31</sup> A volatilidade dos preços tem tendência para diminuir num sistema regulado por quotas: ver designadamente Boussard, J.M., «Price risk management instruments in agricultural and other unstable markets», FEA Thursday seminar, São Paulo, Outubro de 2003.

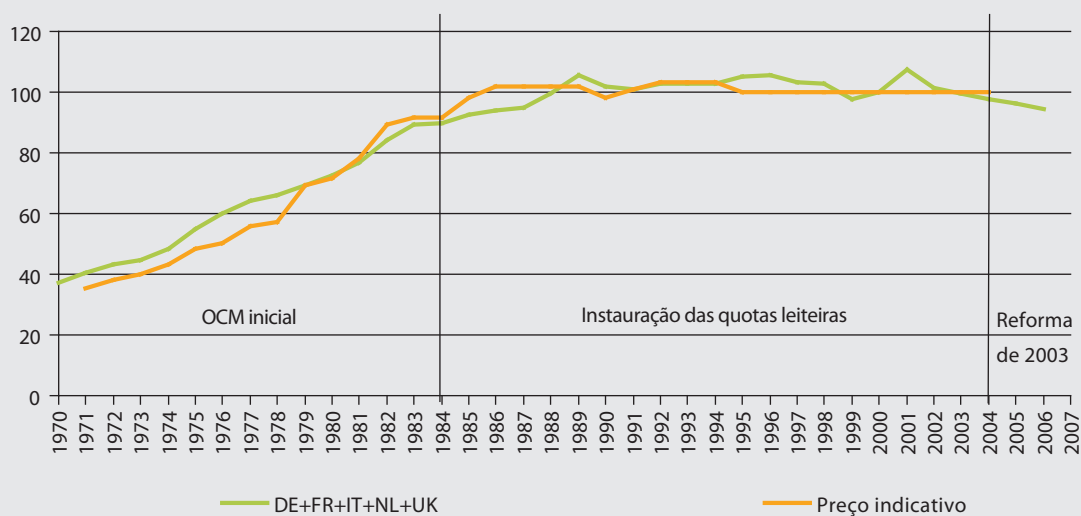
<sup>32</sup> Comissão Europeia, *Estatísticas do Comité de Gestão do Leite*, dados comunicados pelos Estados-Membros (22 de Janeiro de 2009).

<sup>33</sup> Dado que, na produção de leite, as flutuações dos preços a curto prazo reflectem as variações sazonais, utiliza-se como indicador da estabilidade nos Estados-Membros a evolução do preço médio anual na produção. No entanto, a fiabilidade dos preços em valor absoluto transmitidos ao Eurostat pelos Estados-Membros é variável e estes não permitem que se calcule um preço médio ponderado estatisticamente representativo. Por esse motivo, a evolução dos preços na UE é aqui sintetizada ponderando os índices dos Estados-Membros cuja produção é mais significativa.

GRÁFICO 8

### PREÇO NOMINAL DO LEITE NA ALEMANHA, FRANÇA, ITÁLIA, PAÍSES BAIXOS E REINO UNIDO (1971-2007) (Médias anuais ponderadas dos índices)

Índice dos preços nominais do leite  
2000 = 100

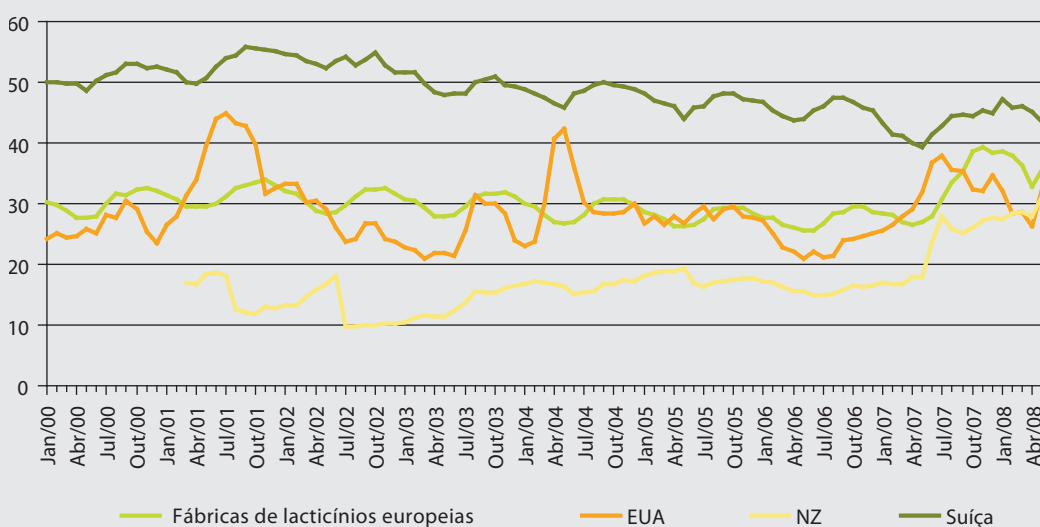


Fonte: Eurostat.

GRÁFICO 9

### PREÇO NOMINAL PAGO AOS PRODUTORES DE LEITE NA EUROPA, ESTADOS UNIDOS E NOVA ZELÂNDIA (2000-2008)

Preço do leite pago ao produtor  
(euros/100 kg)



Fontes: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados dos relatórios sobre o mercado do leite do LTO Nederland (*Land- en Tuinbouworganisatie Nederland*) e do *Office fédéral suisse de l'Agriculture*, Sector observação do mercado.

26. Os produtores europeus de leite beneficiam em geral de preços mais elevados que os produtores da Nova Zelândia, mas inferiores aos dos produtores suíços. Os preços europeus aproximam-se bastante dos observados nos EUA mas têm a vantagem de serem mais estáveis (**gráfico 9**).

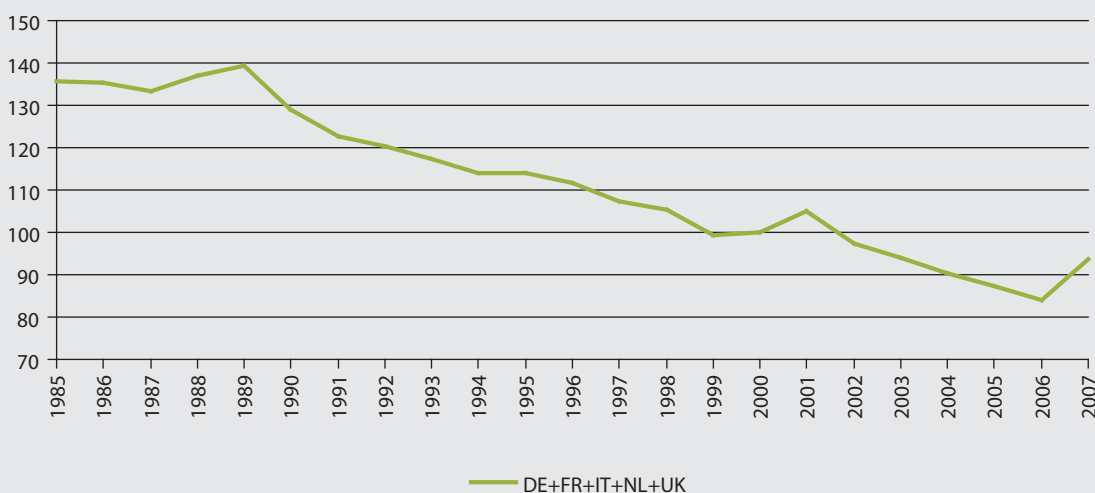
**MAS, EM VALOR REAL, O PREÇO DO LEITE NA PRODUÇÃO SOFREU UMA REDUÇÃO CONTÍNUA**

27. O aumento permanente do preço do leite nos anos 70 e até 1984 ocorreu num contexto de inflação generalizada. No período que se seguiu à instauração das quotas, a manutenção dos preços nominais na produção escondeu na verdade uma redução bastante marcada dos preços em termos reais. Durante um longo período, os produtores de leite nunca beneficiaram de facto de preços estáveis em moeda constante. O **gráfico 10** sintetiza esta degradação por meio de um índice dos preços deflacionados.

GRÁFICO 10

**PREÇO DEFLACIONADO DO LEITE PAGO AOS PRODUTORES NA ALEMANHA, FRANÇA, ITÁLIA, PAÍSES BAIXOS E REINO UNIDO (1985-2007)**  
(Médias anuais ponderadas dos índices deflacionados)

Índice dos preços do leite deflacionados  
2000 = 100



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados do Eurostat.

## PREÇO DO LEITE NO CONSUMIDOR: EM GRANDE PARTE DESLIGADO DO PREÇO NA PRODUÇÃO

- 28.** O preço do leite no consumidor está em grande parte desligado do preço na produção, como demonstrou um estudo da Comissão segundo o qual, entre o início de 2000 e meados de 2007, os preços nominais no consumidor dos produtos lácteos aumentaram 17%, ao passo que o preço nominal pago ao produtor diminuiu 6%<sup>34</sup>.
- 29.** Os dados do Eurostat confirmam globalmente que os preços no consumidor evoluem de forma diferente dos preços na produção<sup>35</sup>. Entre 1996 e 2000, o índice dos preços no consumidor do Eurostat que inclui o leite, os queijos e os ovos praticamente não se alterou (**gráfico 11**), ao passo que o índice dos preços do leite pagos aos produtores registou uma queda, e depois uma nova subida (**gráfico 8**). Entre 2000 e 2007, os preços no consumidor aumentaram cerca de 15% de forma quase linear. No mesmo período, o índice dos preços do leite pagos aos produtores regista cinco anos consecutivos de descida, seguida de uma subida.
- 30.** No sector do leite, como em toda a cadeia de abastecimento alimentar<sup>36</sup>, a formação dos preços no consumidor é um processo complexo. Enquanto os preços pagos aos produtores pelas fábricas de lacticínios acompanham de perto a evolução do mercado internacional, os preços pagos pelos consumidores são influenciados não apenas pelo custo da matéria prima, mas igualmente por outros parâmetros como os custos energéticos ou salariais. Efectivamente, a matéria prima leite tem uma intervenção relativamente reduzida no preço no consumidor dos produtos lácteos, variando entre 30% e 50% consoante os produtos<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Comissão Europeia, DG Agricultura, *Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs*, documento CM/WM/PB D(2007) 34703 de 13 de Novembro de 2007.

<sup>35</sup> A comparabilidade dos dados não é perfeita: o **gráfico 8** sintetiza a evolução do preço pago aos produtores nos cinco Estados-Membros principais produtores da UE-15. O **gráfico 11**, para além de incluir dados relativos aos ovos, refere-se ao consumo da população total da UE, cujo número e estrutura evoluíram consideravelmente durante o período em apreço.

<sup>36</sup> A cadeia de abastecimento alimentar liga três sectores económicos: o sector agrícola, a indústria agro alimentar e o sector da distribuição.

<sup>37</sup> Segundo um estudo efectuado na Bélgica, «o valor agrícola representa apenas 30% a 40% do preço no consumidor dos produtos lácteos», *Évolution récente des prix et des coûts dans la filière du lait*, Serviço Público Federal — Economia, Bruxelas, 2008. Segundo outras fontes, a percentagem aproxima-se dos 50% no caso dos queijos do tipo Gouda ou Cheddar (ver designadamente Comissão Europeia, *Les conséquences de l'évolution des prix des produits agricoles sur les consommateurs*, p. 22).

- 31.** Outra característica do sector europeu do leite reside na forte concentração das empresas de transformação e de distribuição<sup>38</sup>, que pode conferir lhes um peso preponderante na determinação dos preços. Numa comunicação relativa aos preços dos géneros alimentícios<sup>39</sup>, a Comissão salienta o fenómeno da consolidação da cadeia de abastecimento alimentar, que afecta nomeadamente o sector dos produtos lácteos, lembrando que «as autoridades da concorrência têm de [evitar] que o processo de consolidação em curso degrade as condições locais de concorrência a montante e a jusante, em detrimento dos consumidores e das empresas».
- 32.** A Nova Zelândia e a Austrália iniciaram a liberalização do seu sector do leite em 1985 e 2000, respectivamente. Foi possível observar que a desregulamentação foi seguida por uma forte subida dos preços no consumidor na Nova Zelândia e por uma descida de fraca amplitude na Austrália<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> O volume de negócios total dos 15 intervenientes mais importantes da grande distribuição europeia representa cerca de 77% do mercado europeu dos produtos alimentares. *Fonte:* Comissão Europeia, *Développement rural dans l'Union européenne — Informations statistiques et économiques — Rapport 2008*.

<sup>39</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — *Preços dos géneros alimentícios na Europa*, COM(2008) 821 final de 9 de Dezembro de 2008.

<sup>40</sup> Gouin, D-M, *La gestion de l'offre dans le secteur laitier, un mode de régulation toujours pertinent*, Universidade Laval (Quebec), Maio de 2006.

## GRÁFICO 11

### MERCADO EUROPEU: ÍNDICE HARMONIZADO DOS PREÇOS NO CONSUMIDOR DO LEITE, QUEIJO E OVOS (1996-2007)

Índice de preços do leite, queijo e ovos no consumidor  
2005 = 100



*Fonte:* Eurostat, rubrica alimentar F 0114; entidade geográfica União Europeia (UE-12 1994, UE-15 2004, UE-25 2006, UE-27).



## QUAL O IMPACTO NO RENDIMENTO DOS PRODUTORES?

### A EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO LÍQUIDO DOS PRODUTORES É VARIADA E AS AJUDAS REPRESENTAM UMA PARCELA IMPORTANTE E CRESCENTE DESSE RENDIMENTO

**33.** O rendimento líquido médio das empresas agrícolas, em moeda constante, tem tendência para diminuir (**gráfico 12**). A preços correntes, as explorações especializadas em leite conservam em média um rendimento superior ao do conjunto dos outros agricultores, segundo as informações recolhidas pela Rede de Informação Contabilística Agrícola (RICA)<sup>41</sup>. O rendimento líquido de exploração a preços correntes das empresas agrícolas especializadas em leite evoluiu ao mesmo ritmo que o do conjunto das explorações durante o período 1989-2006 (**gráfico 13**), sendo a evolução do rendimento dos produtores de leite explicada por diferentes razões:

- a reorganização do sector: mais de 50% dos produtores desapareceram nos últimos anos (ver ponto 34);
- uma maior dimensão das explorações e uma produtividade em constante aumento: os criadores de gado leiteiro bem sucedidos compensam as descidas de preço aumentando continuamente a sua produção;
- mais ajudas (prémios aos produtos lácteos, pagamento único, apoio ao desenvolvimento rural). De acordo com os dados da RICA, o leite gera cerca de 60% das receitas das explorações especializadas neste produto, mas com tendência para diminuir. A RICA mostra igualmente que a parcela das subvenções<sup>43</sup> no rendimento bruto da exploração varia consideravelmente consoante os Estados-Membros, tendo registado um forte aumento entre 2000 e 2006, também ele de amplitude diferente em função do Estado-Membro (**quadro 1**).

<sup>41</sup> Contudo, os dados da RICA não são representativos do conjunto da profissão, já que as explorações especializadas em leite registadas na RICA representam apenas 60% e 25% das explorações que possuem pelo menos uma vaca leiteira na UE-15 e UE-25, respectivamente. Em 2006, as explorações especializadas em leite representadas pela RICA cobriam 78% desse tipo de explorações na UE-25 (segundo o Inquérito sobre as Estruturas do Eurostat 2007).

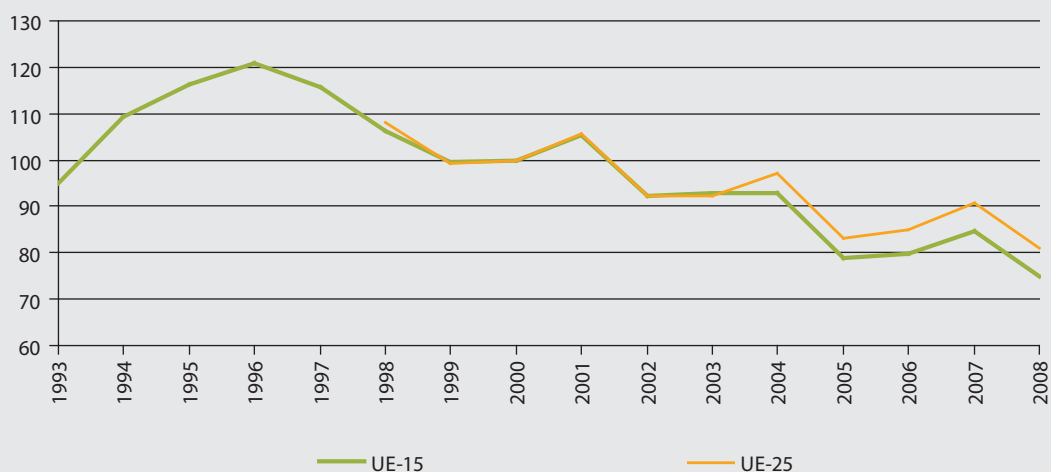
<sup>42</sup> RICA, OTEX 41 (Bovinos-leite). Ver igualmente Comissão Europeia, DG Agricultura G3, *Milk margins in the European Union* (2004).

<sup>43</sup> As ajudas registadas na variável SE 605 da RICA são de todos os tipos, de origem europeia ou nacional, do primeiro ou segundo pilar da PAC, dissociadas ou não, com excepção das subvenções aos investimentos.

GRÁFICO 12

## EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO AGRÍCOLA LÍQUIDO A PREÇOS CONSTANTES (TODOS OS TIPOS DE PRODUÇÃO, 1993-2008)

Evolução do rendimento agrícola líquido  
Índice 100 = 2000

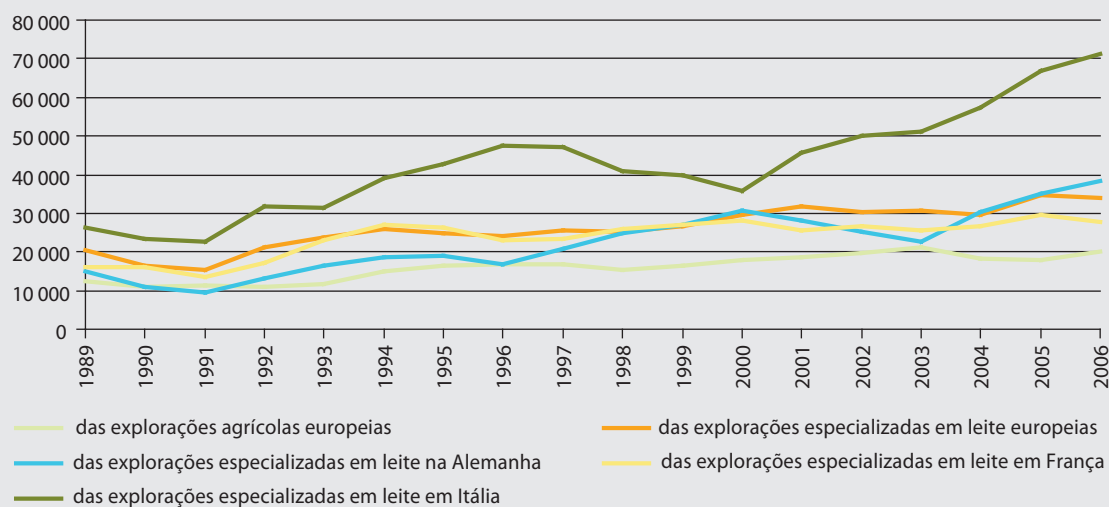


Fonte: Eurostat, Contas económicas da agricultura — Rendimento do sector agrícola (Indicador C, rendimento líquido de empresa agrícola).

GRÁFICO 13

## EVOLUÇÃO DO RENDIMENTO LÍQUIDO A PREÇOS CORRENTES DAS EXPLORAÇÕES ESPECIALIZADAS EM LEITE (1989-2006)

Rendimento líquido médio  
(euros)



Fonte: Base de dados RICA: rendimento familiar da exploração (SE 420) das explorações especializadas em leite.

## QUADRO 1

**PARCELA DAS SUBVENÇÕES NO RENDIMENTO BRUTO DA EXPLORAÇÃO ANTES DE IMPOSTOS E TAXAS DAS EXPLORAÇÕES LEITEIRAS (2000, 2004 E 2006)**

	2000	2004	2006
<b>Bélgica</b>	11%	19%	28%
<b>República Checa</b>		44%	60%
<b>Dinamarca</b>	18%	28%	31%
<b>Alemanha</b>	18%	31%	36%
<b>Grécia</b>	14%		46%
<b>Espanha</b>	5%	12%	17%
<b>Estónia</b>		32%	43%
<b>França</b>	22%	33%	40%
<b>Hungria</b>		42%	41%
<b>Irlanda</b>	15%	22%	36%
<b>Itália</b>	10%	11%	16%
<b>Lituânia</b>		35%	37%
<b>Luxemburgo</b>	31%	43%	46%
<b>Letónia</b>		58%	63%
<b>Países Baixos</b>	4%	12%	23%
<b>Áustria</b>	32%	44%	42%
<b>Polónia</b>		22%	35%
<b>Portugal</b>	18%	27%	37%
<b>Finlândia</b>	72%	73%	77%
<b>Suécia</b>	36%	41%	56%
<b>Eslováquia</b>		43%	65%
<b>Eslovénia</b>		37%	37%
<b>Reino Unido</b>	16%	23%	34%

*Fonte:* RICA; Rendimento bruto da exploração antes de impostos, taxas e IVA = Rendimento bruto da exploração (SE 410) — Saldo subvenções da exploração e taxas (SE 600) + Total subvenções da exploração (SE 605).

## A REESTRUTURAÇÃO CAUSA UMA FORTE REGRESSÃO DO NÚMERO DE EXPLORAÇÕES

- 34.** O objectivo de assegurar um nível de vida equitativo aos produtores de leite, designadamente pela subida do seu rendimento individual, é alcançado, no seu essencial, aumentando a produtividade das explorações. Devido à reestruturação do sector do leite e à diminuição constante do número de explorações, é possível manter, ou mesmo aumentar, o rendimento estatístico médio dos produtores de leite. A UE-15 perdeu metade das suas explorações de leite entre 1995 e 2007, o que significa que mais de 500 000 produtores cessaram a sua actividade durante este período. A reestruturação é particularmente visível na Dinamarca, Grécia, Espanha, Itália e Portugal.
- 35.** A reestruturação do sector resulta, em todos os Estados-Membros, num aumento contínuo da dimensão média das explorações, da quota média de entrega e da produtividade dos efectivos (**anexo 2**).
- 36.** Existe uma grande heterogeneidade de estruturas de produção entre os Estados-Membros e no interior de cada um:
- na Dinamarca, Países Baixos e Reino Unido, a dimensão média dos efectivos e das quotas de entrega é nitidamente mais elevada do que nos outros Estados-Membros da UE-15;
  - a situação é muito variável nos novos Estados-Membros. Na República Checa, Estónia, Hungria e Eslováquia, a quota média de entrega é bastante elevada, porque o sector é dominado por algumas explorações de grande dimensão. Estas coexistem com inúmeros pequenos produtores, muitos dos quais não receberam quota de entrega. Pelo contrário, na Letónia, Lituânia e Polónia, os detentores de quotas são na sua grande maioria explorações familiares muito pequenas;
  - à escala do conjunto dos Estados-Membros da Europa Central e de Leste, a maioria das explorações leiteiras pratica uma agricultura de semi subsistência; 67% dos efectivos eram compostos, no máximo, por duas vacas em 2005.

**37.** Persiste uma diferença de escala importante entre as explorações leiteiras europeias e as dos principais concorrentes no mercado mundial (**quadro 2**). As pequenas explorações (1 a 29 vacas) asseguram ainda 30% da produção europeia, mas apenas 1,2% da produção nos Estados Unidos, onde 23% da produção nacional de leite provém de efectivos com mais de 2 000 vacas. A maior parte da produção europeia é proveniente de explorações com efectivos entre 30 e 49 vacas (20%) e mais de 50 vacas (50%)<sup>44</sup>.

<sup>44</sup> Eurostat, Vacas leiteiras — Número de explorações e efectivo segundo a SAU e efectivo de vacas leiteiras da exploração em 2005.

**QUADRO 2**
**ESTRUTURAS DE PRODUÇÃO NA EUROPA (2005), ESTADOS UNIDOS E NOVA ZELÂNDIA (2006)**

	Efectivo médio
<b>UE-25 (1)</b>	15
<b>UE-15 (1)</b>	35
<b>UE-10 (1)</b>	5
<b>Nova Zelândia (2)</b>	322
<b>Estados Unidos (3)</b>	120

Fontes:

(1) Eurostat (efectivo médio = número de vacas/número de explorações em 2005).

(2) *Livestock Improvement Corporation (LIC), New Zealand Dairy statistics 2005/2006.*

(3) USDA, *Profits, costs and the changing structure of the dairy farming*, Setembro de 2007 e USDA, *World markets and trade*, Julho de 2008.

## OS PRODUTOS LÁCTEOS EUROPEUS TORNARAM-SE MAIS COMPETITIVOS NOS MERCADOS MUNDIAIS?

### AS EXPORTAÇÕES EUROPEIAS DE PRODUTOS LÁCTEOS DE BASE TÊM TENDÊNCIA A CONTRAÍREM-SE

**38.** O mercado mundial dos produtos lácteos é muito limitado, já que abrange apenas 6% da produção mundial de leite (2007) e os seus preços são voláteis<sup>45</sup>. Trata-se essencialmente de produtos transformados com baixo teor de água, como o leite em pó, a manteiga e os queijos. Em 2007, a UE exportou cerca de 9% da sua produção total em equivalente leite<sup>46</sup>, sendo assim o segundo exportador mundial depois da Nova Zelândia.

<sup>45</sup> FAO, *Perspectives de l'alimentation*, Junho e Novembro de 2008.

<sup>46</sup> Fonte: ZMP.

**39.** Os preços mundiais do leite em pó e da manteiga são quase sempre inferiores aos preços em vigor na UE. O mercado mundial, menos remunerador, serve assim, antes de mais, de destino final da produção que o mercado interno não pode absorver. Os preços mundiais influenciam menos o nível das exportações de produtos com maior valor acrescentado, como os queijos.

#### QUADRO 3

### PARCELA DA UE NAS EXPORTAÇÕES MUNDIAIS DE CERTOS PRODUTOS LÁCTEOS (EM %)

	1984	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	UE-10	UE-15					UE-25			UE-27
Manteiga/óleo de manteiga	48,4	27	20,8	19,6	21,8	30	41,4	39,7	29,9	29,1
Leite em pó desnatado	30	31,6	29,1	12,7	13,3	19,4	27,4	17,4	7,2	19,7
Queijos	52	48,6	28,6	30	32,3	30,3	38,8	34,8	34,1	35,9
Leite em pó gordo	70,2	48,1	37,6	29,8	28,3	27,6	28,3	27,2	23,9	22
Leite condensado	67,7	61,7	51,6	44,4	45,5	38,9	30,7	28,5	29	36,1

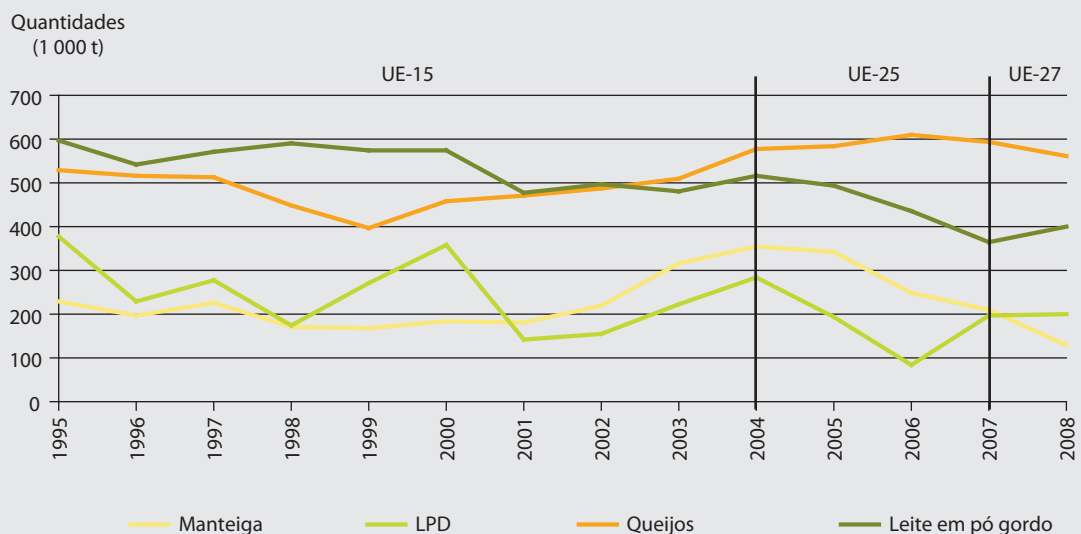
Fonte: Comissão Europeia, DG Agricultura e Desenvolvimento Rural.

- 40.** As posições da UE no mercado mundial degradaram-se após a instauração das quotas leiteiras, em benefício principalmente da Nova Zelândia e da Austrália. A parcela da UE no comércio mundial de produtos lácteos continua a regredir (**quadro 3**)<sup>47</sup> e as exportações europeias de produtos lácteos têm tendência a contraírem-se (**gráfico 14**).
- 41.** As exportações registaram uma regressão em 2008, excepto no que se refere ao leite em pó gordo. Porém, as quantidades exportadas ultrapassam o nível das exportações não subsidiadas alcançado antes de Junho de 2007.

<sup>47</sup> Comissão Europeia, dados extraídos de diferentes relatórios intitulados *A situação da agricultura na União Europeia*. Em relação ao **quadro 3**, há que notar que a evolução da parcela da UE no comércio mundial dos produtos lácteos sofreu a influência dos sucessivos alargamentos da União, tendo cada alargamento aumentado mecanicamente o volume do comércio intracomunitário e diminuído o das exportações.

GRÁFICO 14

### EXPORTAÇÕES DA UE DE MANTEIGA, LPD, QUEIJOS E LEITE EM PÓ GORDO (1995-2008)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados do ZMP.

## A UNIÃO EUROPEIA REDUZIU SIGNIFICATIVAMENTE AS SUAS AJUDAS À EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS LÁCTEOS

**42.** O objectivo das ajudas à exportação é salvaguardar a participação da Comunidade no comércio internacional do leite e dos produtos lácteos<sup>48</sup>. As restituições à exportação de produtos lácteos baseiam-se na diferença entre os preços internos e os preços mundiais. As exportações subsidiadas são, contudo, limitadas em valor e em volume pelas quotas GATT, relativamente a quatro categorias de produtos: a manteiga e o óleo de manteiga, o leite em pó desnatado, o queijo e os outros produtos lácteos<sup>49</sup>.

<sup>48</sup> Considerando 77 do Regulamento (CE) n.º 1234/2007.

<sup>49</sup> Esta categoria inclui essencialmente o leite em pó gordo, os concentrados de leite, o leite de consumo e os produtos lácteos frescos.

**43.** A partir de 2004, a taxa de restituição foi reduzida de forma mecânica para ter em consideração a descida programada dos preços de intervenção da manteiga e do leite em pó desnatado. As exportações europeias continuaram a ser subsidiadas, devido à diferença de preços que subsistiu entre o mercado europeu e o mercado mundial após a redução dos preços de intervenção. De Junho de 2007 a Dezembro de 2008, a taxa das restituições determinada pela Comissão foi igual a zero para todos os produtos.



## O MERCADO MUNDIAL É DIFICILMENTE ACESSÍVEL SEM AJUDA ORÇAMENTAL

- 44.** Para os produtos de base, como a manteiga e o leite em pó desnatado, o mercado mundial constitui um mercado de segunda escolha para os produtores europeus. No passado, apenas puderam ter o acesso graças ao orçamento comunitário, excepto nos períodos em que os preços mundiais eram elevados. Qualquer descida significativa dos preços mundiais tornava os produtos de base europeus insuficientemente competitivos no mercado mundial.

<sup>50</sup> Instituto de Economia Industrial (IDEI, Universidade de Toulouse), *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, Março de 2008, p. 5.

- 45.** Como a procura de produtos lácteos no mercado europeu não é elástica, o aumento da produção consecutivo ao desaparecimento das quotas leiteiras conduzirá a um aumento significativo das exportações de produtos lácteos da UE. O cenário adoptado pela Comissão quando do exame de saúde prevê que 70% da produção adicional deverá ser exportada<sup>50</sup>. A Comissão ambiciona desenvolver as exportações sem recorrer às restituições à exportação, que deverão desaparecer até 2013. A realização deste objectivo está condicionada pela capacidade de resposta da indústria da UE à procura mundial, mas depende igualmente dos factores monetários. No início de 2009, a deterioração dos preços mundiais, aliada à desvalorização do dólar em relação ao euro, salientou o problema da competitividade dos produtores europeus e levou a Comissão a reactivar o sistema das restituições à exportação.

## ASPECTOS MAIS CRÍTICOS A CONSIDERAR NO PROCESSO DE LIBERALIZAÇÃO DO SECTOR DO LEITE

### OBSERVAÇÃO PRELIMINAR: AS QUOTAS LEITEIRAS TENDEM A DESAPARECER NA SEQUÊNCIA DA REFORMA DE 2003

- 46.** A reforma decidida pelo Conselho em 2003, com base em opções definidas na Agenda 2000, fez o sector do leite ingressar claramente numa lógica de supressão das quotas, cujo final está programado para 2015. A Comissão tem informado regularmente o sector da situação dos mercados e da evolução da política do leite no sentido da liberalização<sup>51</sup>.
- 47.** Na lógica de desregulamentação progressiva, as decisões relativas ao desaparecimento do preço indicativo, à descida dos preços de intervenção<sup>52</sup> e às restrições quantitativas à intervenção já reduziram consideravelmente o mecanismo de apoio através dos preços, que era a contrapartida dos limites de produção. Com estas decisões, a Comissão avisava o sector de que o fabrico de manteiga e de leite em pó desnatado se tornaria menos lucrativo e que era desejável uma transição para produtos de maior valor acrescentado, como o queijo<sup>53</sup>.
- 48.** Em 2008, o procedimento específico de consulta das partes interessadas no âmbito do exame de saúde incidiu sobretudo no modo de gerir a transição para o desaparecimento das quotas. O Conselho aprovou o princípio de aumentar por etapas as quotas nacionais para permitir uma «aterragem suave ao regime»<sup>54</sup>. As quotas dos Estados-Membros terão cinco aumentos anuais de 1% entre as campanhas de 2009/2010 e 2013/2014, até ao seu desaparecimento em Março de 2015. Por derrogação, a quota de Itália cresceu 5% a partir da campanha de 2009/2010. Estes aumentos vêm juntar-se ao aumento geral de 2% das quotas ocorrido em 1 de Abril de 2008 (2,5% para onze Estados-Membros da UE-15)<sup>55</sup>. Além disso, desde a campanha de 2009/2010, a adaptação das quantidades entregues calculada com base na diferença entre a matéria gorda real e a matéria gorda de referência atribuída a cada produtor está mais flexível em benefício deste último<sup>56</sup>. Um efeito imediato destas medidas será resolver completamente ou em grande parte o problema dos Estados-Membros cuja quota é insuficiente, o primeiro dos quais é a Itália.
- <sup>51</sup> Aplicando a política de «comitologia», a Comissão gere a política no sector do leite conjuntamente com os Estados-Membros no âmbito do Comité de gestão do leite e dos produtos lácteos.
- <sup>52</sup> Para a manteiga, descida de 7% em Julho de 2004, de 7,5% em Julho de 2005, de 8,1% em Julho de 2006 e de 5,1% em Julho de 2007. Para o leite em pó, descida de 5% em Julho de 2004, de 5,3% em Julho de 2005 e de 5,5% em Julho de 2006.
- <sup>53</sup> Relatório da Comissão ao Conselho, *Perspectivas do mercado para o sector do leite e dos produtos lácteos*, COM(2007) 800 final.
- <sup>54</sup> Acordo sobre o exame de saúde, 20 de Novembro de 2008, <http://ec.europa.eu/agriculture/healthcheck>.
- <sup>55</sup> Regulamento (CE) n.º 248/2008 do Conselho, de 17 de Março de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 1234/2007 no que respeita às quotas leiteiras nacionais (JO L 76 de 19.3.2008, p. 6).
- <sup>56</sup> A flexibilização da obrigação relativa à matéria gorda equivaleria a uma subida de 1,5% a 1,7% da quota leiteira comunitária (ou seja, por exemplo, +0,9% para a França, +2,2% para a Dinamarca, +3,4% para os Países Baixos), Câmaras da Agricultura da Normandia, *Bilan de santé de la PAC — Expertise technique*, Novembro de 2008.

**49.** A Comissão considera que, na sequência da supressão das quotas leiteiras<sup>57</sup>:

- a maioria das explorações especializadas em leite estará em condições de prosseguir a sua actividade;
- os consumidores beneficiarão de uma diminuição parcial dos preços dos produtos lácteos.

<sup>57</sup> Comissão Europeia, *CAP Health Check, Impact Assessment Note n.º 6*, documento D(2008) MK / 15332, de 20 de Maio de 2008.

<sup>58</sup> Instituto de Economia Industrial (Universidade de Toulouse), *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, Março de 2008.

**50.** De acordo com diferentes estudos, os efeitos gerais a esperar da supressão das quotas são os seguintes<sup>58</sup>:

- um aumento da produção de leite, que deverá provocar uma descida do preço do mercado<sup>59</sup>;
- uma diminuição do rendimento dos produtores, apesar do aumento das quantidades produzidas;
- uma transferência de bem estar dos produtores para os consumidores;
- um relançamento das exportações da UE, que pode causar uma descida dos preços mundiais.

OCDE, Direcção da Alimentação, da Agricultura e das Pescas e Direcção do Comércio, *An analysis of dairy policy reform and trade liberalisation. Trade and economic effects of milk quota systems*. COM/AGR/TD/WP(2004)19/FINAL, <http://www.oecd.org/dataoecd/1/37/34456378.pdf>. Langley, S., Somwaru, A. e Normile, M. A., *Trade liberalization in international dairy markets. Estimated impacts*, Economic Research Report No 16, USDA, Fevereiro de 2006.

Consórcio entre o *Institut national de la recherche agronomique* (INRA, França) e a Universidade de Wageningen (Países Baixos), *Study on the impact of future options for the Milk Quota system and the common market organisation for milk and milk products*, Junho de 2002.

INRA-Departamento de Economia e Sociologia Rurais, *Quelle politique laitière pour l'Europe? Sortir du régime des quotas laitiers? Paramètres à considérer et illustration dans le cas français*, Jornada dedicada ao leite do Departamento de Economia e Sociologia Rurais do Instituto Nacional de Investigação Agronómica (INRA França), Paris, 8 de Outubro de 2001.

**51.** Reconhecendo embora que o valor preditivo dos modelos é limitado<sup>60</sup>, o Tribunal gostaria de chamar a atenção para os aspectos mais críticos a considerar no processo de liberalização do mercado do leite.

<sup>59</sup> Na União Europeia, um aumento de 1% da produção de leite resulta numa descida dos preços na produção de 3% a 4% (ver Instituto de Economia Industrial, *Analyse économique des impacts de la sortie du système de quotas laitiers dans l'UE*, p. 47).

<sup>60</sup> O sector europeu do leite é particularmente complexo e a sua evolução depende de uma multiplicidade de parâmetros cujo efeito conjugado é difícil de antecipar. Mesmo ao nível das grandes tendências, os modelos podem falhar, como testemunha o facto de os preços não terem tido a evolução prevista após a reforma de 2003.

## EQUILÍBRIO DO MERCADO: A INSTABILIDADE DOS MERCADOS PODE VOLTAR A CRIAR EXCEDENTES RAPIDAMENTE

**52.** A Comissão prevê que, nos mercados agrícolas «os preços sejam objecto de maiores flutuações do que as observadas em décadas recentes. Consequentemente, qualquer mudança significativa na procura ou na oferta pode rapidamente provocar uma maior volatilidade dos preços. Para dar aos agricultores mais capacidade de reacção às flutuações do mercado, é primordial melhorar a capacidade de ajustar a produção à mutação dos mercados e criar redes de segurança adequadas»<sup>61</sup>.

<sup>61</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — *Preços dos géneros alimentícios na Europa*, COM(2008) 821 final de 9 de Dezembro de 2008.

**53.** No âmbito do balanço de saúde, o Conselho decidiu, mediante proposta da Comissão, manter a intervenção pública no mercado como uma «rede de segurança» que consiste em aquisições de intervenção para a manteiga e o leite em pó desnatado. Os volumes adquiridos a preço fixo estão limitados a 30 000 toneladas de manteiga e 109 000 toneladas de leite em pó desnatado. Para além destes limites, a Comissão pode proceder a aquisições suplementares por concurso. Quando se atingem os limites, cabe unicamente à Comissão decidir dos volumes a que vai aplicar a intervenção e a que preço, em função da evolução do mercado.

<sup>62</sup> Coeficientes de equivalência: 1 quilograma para 20,5 litros (manteiga) e 1 quilograma para 11 litros (leite em pó desnatado).

**54.** Como a UE produz cerca de 2 milhões de toneladas de manteiga e 900 000 toneladas de leite em pó desnatado, bastará uma produção excedentária de 1,5% (manteiga) ou de 12,11% (leite em pó) para atingir o limite de intervenção. Por outras palavras, os dois limites correspondem à aquisição de cerca de 1,8 milhões de toneladas de equivalente leite dos 148 milhões produzidos na Europa, ou seja, 1%<sup>62</sup>. Devido à sua pequena dimensão, a rede de segurança poderá ter uma utilidade limitada, não proporcional à importância do risco colocado pelos excedentes com que a UE se poderá deparar caso ocorra uma crise importante. No final de 2008, no contexto da crise financeira e económica, a instabilidade dos mercados conduziu ao ressurgimento de excedentes de manteiga e de leite em pó. As existências de intervenção permaneceram nulas durante os anos de 2007 e 2008, ao passo que se elevavam a 36 700 toneladas de manteiga e 67 500 toneladas de leite em pó no final do primeiro trimestre de 2009. Em três meses, as aquisições da Comissão ultrapassaram assim o limite de intervenção para a manteiga e atingiram mais de 60% deste no que se refere ao leite em pó desnatado.

## REESTRUTURAÇÃO DA PRODUÇÃO DE LEITE: RISCO DE REDUÇÃO SIGNIFICATIVA DA PRODUÇÃO NAS REGIÕES DESFAVORECIDAS E DE CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA DA PRODUÇÃO

- 55.** A Comissão estima que a reestruturação do sector prosseguirá e situa entre 2,8% e 3,7% a taxa de desaparecimento anual das explorações agrícolas no período de 2003-2013<sup>63</sup>.
- 56.** O desaparecimento regular das explorações agrícolas, em especial das explorações leiteiras, representa um desafio socioeconómico nas regiões desfavorecidas, designadamente nas zonas de montanha, onde os produtores estão limitados tanto nas suas possibilidades de reestruturação como de reconversão<sup>64</sup>.
- 57.** Além disso o regime de quotas leiteiras tinha sido organizado numa base nacional, nomeadamente para evitar que a produção se deslocasse progressivamente para as áreas mais propícias à criação de gado leiteiro. Em 2005, contudo, grande parte da produção europeia de leite, cerca de 50%, estava já concentrada em 11% do território da UE<sup>65</sup>. O perigo ambiental é evidente: um efeito esperado da desregulamentação e da descida dos preços é a maior intensificação da produção nas regiões de elevados rendimentos onde a pressão ambiental é já grande, ao passo que inúmeros produtores terão de abandonar a profissão nas regiões menos produtivas, especialmente nas terras montanhosas<sup>66</sup>.
- 58.** Em 2001, a Comissão reconhecia implicitamente os perigos socioeconómicos ou ambientais associados à reestruturação do sector, dos quais se destacava a manutenção da produção «nas regiões desfavorecidas da Comunidade, em primeiro lugar nas zonas de montanha, onde os custos de produção são mais elevados e a produção láctea é muitas vezes a única actividade agrícola possível». Pensava igualmente que «a concentração da produção láctea conteria o risco de provocar problemas sérios para o ambiente» e levaria «à normalização dos produtos e, desse modo, ao empobrecimento da sua qualidade»<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> Comissão Europeia, *Development in the structure of the agricultural sector*, TV D(2007) de 27 de Março de 2007.

<sup>64</sup> Chatellier, V. e Delattre, F., «Les soutiens directs et le découplage dans les exploitations agricoles de montagne», *Économie rurale* n.º 288, Julho-Agosto de 2005.

<sup>65</sup> Comissão Europeia, *Développement rural dans l'Union européenne — Informations statistiques et économiques — Rapport 2008*, Dezembro de 2008.

<sup>66</sup> Nos novos Estados-Membros, os produtores de dimensão muito pequena que conseguiram integrar-se no mercado obtendo quotas leiteiras correm o risco de ser os primeiros afectados por uma descida dos preços.

<sup>67</sup> Respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 6/2001 sobre o regime de quotas leiteiras.

- 59.** A Comissão reconheceu que eram necessárias medidas específicas nas regiões desfavorecidas (24% do território da UE, correspondentes a 57% da superfície agrícola útil), nomeadamente as zonas de montanha. Em especial, na sequência do exame de saúde de 2008, a reestruturação do sector do leite tornou-se um dos novos desafios que os Estados-Membros podem integrar no seu programa de desenvolvimento rural<sup>68</sup>.

<sup>68</sup> Decisão 2009/61/CE do Conselho, de 19 de Janeiro de 2009, que altera a Decisão 2006/144/CE relativa às orientações estratégicas comunitárias de desenvolvimento rural (período de programação 2007-2013) (JO L 30 de 31.1.2009, p. 112).

### COMPETITIVIDADE NOS MERCADOS MUNDIAIS: UM OBJECTIVO COM INCIDÊNCIAS NOS PRODUTORES E NOS TRANSFORMADORES

- 60.** O objectivo de tornar competitivos os produtores europeus de leite situa-se no âmbito da reforma. A sua concretização depende da capacidade do sector europeu do leite para se adaptar à procura mundial em termos de preços e qualidade dos produtos.

<sup>69</sup> Surge uma deseconomia de escala quando o aumento da produção não é acompanhado por uma diminuição dos custos médios de produção. Pode dar-se este caso quando a oferta de determinados recursos é fixa e não pode ser facilmente levada ao nível necessário para alcançar a eficiência. As causas podem ser insuficiências do ambiente operacional (condições climáticas e topografia) ou a falta de eficácia de um produtor em relação aos outros. Ver MacDonald, James M., O'Donoghue, Erik J., McBride, William D., Nehring, Richard F., Sandretto, Carmen L. e Mosheim, Roberto, *Profits, costs and the changing structure of dairy farming, Economic Research Report No 47*, USDA, Setembro de 2007.

- 61.** Para que os preços europeus se tornem competitivos, devem aproximar-se dos preços mundiais, que são estruturalmente inferiores, não esquecendo que, desde 2003, a descida dos preços foi parcialmente compensada por ajudas directas e pagamentos complementares. Com a liberalização, acentuou-se a influência do mercado mundial da manteiga e do leite em pó nos preços na produção praticados na UE. A convergência dos preços torna inevitável que se prossiga a reestruturação, pois as estruturas europeias de produção são ainda muito diferentes das dos concorrentes extracomunitários (ver ponto 37). No entanto, na UE-15, a margem das explorações de leite não está directamente relacionada com a dimensão dos seus efectivos<sup>69</sup>. Observa-se que as explorações que apresentam margens positivas não são forçosamente as de maior dimensão, mas as que têm uma densidade mais elevada, rendimentos altos e uma fraca unidade de trabalho anual.

- 62.** Quanto aos produtos, ainda que a UE seja o principal exportador de queijos, as suas vendas no mercado mundial ainda se referem maioritariamente aos produtos de base, ou seja, leite em pó e manteiga (dados de 2008). No passado, os fabricantes europeus destes produtos apenas foram competitivos quando os preços mundiais eram elevados. A preservação de parcelas de mercado significativas no mercado mundial pressupõe, portanto, uma maior intervenção dos produtores de queijos e de outros produtos de grande valor acrescentado, em conformidade com o objectivo da liberalização, que é precisamente orientar mais o sector para o mercado.

# CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 63.** A política da UE no sector do leite foi concebida para alcançar uma gama complexa de objectivos, nomeadamente equilibrar o mercado, estabilizar os preços do leite e dos produtos lácteos, assegurar um nível de vida equitativo aos produtores e aumentar a competitividade dos produtos lácteos europeus nos mercados internacionais. No presente relatório, o Tribunal analisa o grau de concretização desses objectivos e chama a atenção para os aspectos que se revelam mais críticos no processo de liberalização do sector europeu do leite.

## EQUILÍBRIO DO MERCADO

- 64.** As quotas leiteiras são, desde 1984, a pedra de toque da política europeia neste sector. Desde a sua instauração, regularam de forma estrita a produção, mas durante muito tempo foram demasiado elevadas em relação à capacidade de absorção do mercado. Os limites nacionais foram determinados com base nos valores históricos de produção e certas quotas nacionais designadamente a da Itália foram sistematicamente ultrapassadas.
- 65.** Por conseguinte, o regime de quotas foi, durante muitos anos, acompanhado por excedentes estruturais subsidiados. Com a escalada dos preços mundiais, no final de 2006 e em 2007, pela primeira vez os excedentes quase desapareceram, mas esta situação não podia considerar-se definitiva, como provou o ressurgimento dos excedentes em 2008 e 2009.
- 66.** Num mercado liberalizado pela supressão das quotas, as capacidades de produção permanecerão relativamente rígidas e os produtores poderão não ter condições para se adaptarem rapidamente às flutuações da procura. O Conselho decidiu manter o instrumento da intervenção pública como uma «rede de segurança». Contudo, devido à sua pequena dimensão, a rede de segurança poderá ter uma utilidade limitada, não proporcional à importância do risco colocado pelos excedentes com que a UE se poderá deparar caso ocorra uma crise importante.

## RECOMENDAÇÃO N.º 1

A Comissão deve continuar a supervisionar a evolução do mercado do leite e dos produtos lácteos, aplicando as medidas necessárias para evitar que a desregulamentação do sector leve ao ressurgimento da sobreprodução. Caso contrário, o objectivo da Comissão de manter um nível de regulamentação mínimo, do tipo da rede de segurança, poderá revelar-se rapidamente impossível de cumprir.

## PREÇO DO LEITE

- 67.** A determinação de preços de referência e de quotas permitiu garantir uma grande estabilidade dos preços nominais durante os últimos vinte anos. Tendo em conta a inflação, os preços reais registaram porém uma redução considerável durante o mesmo período e, conseqüentemente, as margens dos produtores ficaram significativamente mais pequenas. Estes foram submetidos a uma pressão constante para aumentar a eficiência e a produtividade, sendo os menos eficientes forçados a retirar-se do mercado, ainda que este fenómeno possa ter sido atenuado em alguns casos pela capitalização das quotas. A evolução dos preços no consumidor do leite e dos produtos lácteos não reflecte necessariamente as alterações dos preços na produção.

### RECOMENDAÇÃO N.º 2

Reconhecendo embora que o processo de formação dos preços no domínio alimentar é particularmente complexo, o Tribunal considera que este deve ser regularmente acompanhado pela Comissão. A Comissão e os Estados-Membros devem certificar-se de que a concentração das empresas de transformação e de distribuição não coloca os produtores de leite numa situação em que tenham de limitar-se a aceitar os preços, nem restringe a possibilidade de os consumidores finais beneficiarem equitativamente da descida dos preços.

## RENDIMENTO DOS PRODUTORES

- 68.** Num contexto de depreciação geral do rendimento agrícola, os criadores de gado leiteiro conservaram, em média, um rendimento ligeiramente superior ao dos outros agricultores. Na realidade, é a adaptação estrutural que permite a manutenção do rendimento estatístico médio dos produtores de leite. A UE-15 perdeu metade das suas explorações de leite entre 1995 e 2007.



- 69.** Esta tendência para a consolidação da produção deverá prosseguir, ou mesmo acelerar se, a partir do momento em que a produção regredir ou desaparecer nas regiões desfavorecidas e se concentrar nas regiões de agricultura intensiva. Esta evolução poderá revelar-se negativa para o ambiente e o tecido social das regiões desfavorecidas em que a produção de leite é uma das raras actividades agrícolas possíveis.

<sup>70</sup> Com a instauração, em 2005, do regime de pagamento único, os Estados-Membros tinham uma maior possibilidade de dirigir a concessão das ajudas directas para determinadas zonas, aplicando o modelo regional. Na prática, contudo, a dissociação do prémio aos produtos lácteos e dos pagamentos complementares não deu origem a uma reorientação do apoio para os produtores de leite instalados nas zonas desfavorecidas. A dissociação resultou, em todos os Estados-Membros da UE-15, na atribuição de um direito específico aos titulares de quotas leiteiras ou no aumento do valor unitário dos direitos de pagamento já detidos pelos titulares das quotas.

#### RECOMENDAÇÃO N.º 3

No que respeita ao sector do leite, tanto a antiga política de apoio através dos preços como a política actual de ajuda directa ao rendimento são políticas não dirigidas na prática, quer em termos territoriais quer sociais<sup>70</sup>. Dada a importância da produção de leite na economia agrícola e a sua incidência na organização do espaço rural, o Tribunal recomenda que a Comissão aprofunde a reflexão sobre as estratégias a aplicar para solucionar:

- os problemas específicos das regiões em que a produção de leite é mais vulnerável, nomeadamente nas zonas montanhosas;
- as consequências ambientais da concentração geográfica da produção de leite.

#### COMPETITIVIDADE NOS MERCADOS MUNDIAIS

- 70.** A parcela da UE no comércio mundial dos produtos lácteos está em declínio constante desde 1984. O objectivo de tornar competitivos os produtores europeus de leite situa-se no âmago da evolução actual para a liberalização do sector. Em conformidade com os acordos da OMC, as ajudas europeias às exportações de produtos lácteos foram consideravelmente reduzidas nos últimos anos.

71. Na realidade, o mercado mundial dos produtos lácteos abrange sobretudo produtos de base, como o leite em pó e a manteiga. Os produtores europeus destes produtos apenas foram competitivos nos mercados mundiais quando os preços eram elevados. Fora destes períodos, exportaram com a ajuda do orçamento comunitário.
72. Após um forte crescimento nos últimos anos, a procura no mercado mundial está a baixar. Por esse motivo, a Comissão reactivou em 2009 o sistema de restituições à exportação, cuja taxa tinha sido reduzida a zero em 2007. Porém, esta situação poderá já não ser possível a médio prazo se os acordos sobre o comércio mundial que estão em fase de negociação resultarem na supressão das restituições à exportação. O desenvolvimento futuro das exportações está condicionado pela evolução da procura mundial e pela capacidade da indústria da UE em satisfazê-la.

#### RECOMENDAÇÃO N.º 4

Para o sector europeu do leite, o mercado mundial permanecerá um mercado secundário, ao qual poderá aceder apenas durante os períodos em que os preços mundiais forem elevados. Só os produtores de queijos e de outros produtos de grande valor acrescentado poderão reivindicar parcelas de mercado duradouras. Por conseguinte, é indispensável que a Comissão e os Estados-Membros prossigam os seus esforços no sentido de reorientar a produção de leite, prioritariamente para a satisfação das necessidades do mercado interno europeu e, complementarmente, para a produção de queijos e de outros produtos de grande valor acrescentado que possam ser exportados sem ajudas orçamentais.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 23 de Julho de 2009.

*Pelo Tribunal de Contas*



Vítor Manuel da Silva Caldeira  
*Presidente*

## PRODUÇÃO E CONSUMO DE LEITE NA UE

(em 1 000 toneladas)

	1984 UE-15 (1)	1994 UE-15 (1)	2004 UE-25 (2)	2008 UE-27 (2)
Produção de leite de vaca	136 247	120 179	136 752	150 647
Entregas	123 588 (91%)	111 515 (93%)	124 928 (91%)	134 346 (89%)
Produção de leite de consumo	26 449	30 320	31 942	32 120
Produção de manteiga				
De produção industrial	2 622	1 799	1 979	2 072
Total	2 657	1 817	2 015	2 167
Consumo de manteiga	1 893	n.d.	1 973	1 882
Produção de queijos				
De produção industrial (vaca)	4 508	5 650	7 399	8 163
Total	4 882	6 168	8 341	9 547
Consumo de queijos	4 201	n.d.	8 024	7 748
Produção de leite em pó				
Desnatado	2 364	1 232	891	928
Meio gordo + Gordo	867	1 001	870	864
Leitelho em pó	52	52	73	70
Total	3 283	2 285	1 834	1 862
Consumo de leite em pó desnatado	n.d.	n.d.	n.d.	660 (3)
Produção de leite condensado e concentrado	1 645	1 284	1 188	1 138
Produção de caseína e caseinatos	127	111	122	137

Fontes: (1) Cronos, (2) Comissão: respostas dos Estados-Membros ao questionário trimestral e (3) Comissão: *January 2009 dairy monthly*.

## DADOS DE BASE RELATIVOS À CRIAÇÃO DE GADO LEITEIRO NA UE

	Número de vacas (1 000)				Número de produtores de leite (1 000)				
	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007	
Bélgica	951,19	683,80	549,33	523,70	44,58	22,05	15,18	13,32	
Dinamarca	913,00	714,00	564,27	545,42	31,77	16,39	6,51	5,38	
Alemanha	n.d.	5 229,40	4 235,96	4 076,38	369,00	209,42	110,37	101,07	
Grécia	218,91	185,00	167,92	150,00	73,42	28,00	9,78	n.d.	
Espanha	1 880,20	1 281,00	1 001,92	903,00	n.d.	114,60	42,39	37,29	
França	6 506,10	4 700,40	3 883,84	3 758,50	328,70	158,57	103,85	93,12	
Irlanda	1 495,20	1 220,79	1 081,96	1 058,21	76,70	42,10	23,82	21,32	
Itália	2 804,00	2 080,00	1 860,18	1 890,91	337,69	113,19	61,02	62,79	
Luxemburgo	70,29	47,75	39,34	40,04	2,31	1,42	0,97	1,09	
Países Baixos	2 333,00	1 777,00	1 433,20	1 468,30	61,31	40,06	23,53	24,51	
Áustria	n.d.	706,49	535,79	521,68	n.d.	90,73	54,58	49,45	
Portugal	n.d.	384,00	287,29	272,66	n.d.	86,00	15,86	13,50	
Finlândia	n.d.	402,30	318,76	296,07	n.d.	32,36	16,94	14,39	
Suécia	n.d.	481,70	393,26	369,65	n.d.	17,74	8,55	7,10	
Reino Unido	3 256,47	2 631,93	2 065,07	1 978,00	52,88	36,68	26,31	28,14	
<b>UE-15</b>		<b>22 525,56</b>	<b>18 418,09</b>	<b>17 852,52</b>		<b>1 009,32</b>	<b>519,65</b>	<b>472,47</b>	
República Checa	n.d.	713,00	440,50	416,52	n.d.	n.d.	6,78	5,62	
Estónia	n.d.	185,40	115,23	107,84	n.d.	n.d.	9,21	6,08	
Chipre	n.d.	29,50	24,25	23,70	n.d.	n.d.	0,24	0,24	
Letónia	n.d.	291,90	172,36	182,32	n.d.	n.d.	50,90	43,69	
Lituânia	n.d.	586,00	493,89	398,37	n.d.	n.d.	170,79	123,17	
Hungria	n.d.	390,00	286,83	265,43	n.d.	n.d.	16,25	12,17	
Malta	n.d.	n.d.	7,27	8,08	n.d.	n.d.	0,15	0,19	
Polónia	n.d.	n.d.	2 853,74	2 767,78	n.d.	n.d.	727,10	651,05	
Eslovénia	n.d.	n.d.	130,68	124,19	n.d.	n.d.	19,71	19,20	
Eslováquia	n.d.	n.d.	193,20	177,22	n.d.	n.d.	13,46	11,54	
<b>UE-10</b>			<b>4 717,95</b>	<b>4 471,45</b>			<b>1 014,58</b>	<b>872,95</b>	
Bulgária	n.d.	n.d.	n.d.	335,90	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Roménia	n.d.	n.d.	n.d.	1 572,90	n.d.	n.d.	n.d.	1 012,40	
<b>UE-2</b>				<b>1 908,80</b>					

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados do Eurostat.

	Dimensão média do efectivo (vacas por explorador)				Rendimento por vaca (kg)			
	1985	1995	2005	2007	1985	1995	2005	2007
	21,34	31,02	36,19	39,32	3 990,79	4 935,65	5 622,55	5 490,44
	28,74	43,56	86,73	101,38	5 584,88	6 544,82	8 218,64	8 137,21
	n.d.	24,97	38,38	40,33	n.d.	5 470,42	6 833,09	6 721,96
	2,98	6,61	17,17	n.d.	3 499,34	4 127,03	5 000,00	4 819,40
	n.d.	11,18	23,64	24,22	n.d.	4 800,62	6 445,73	n.d.
	19,79	29,64	37,40	40,36	n.d.	5 406,56	6 334,43	6 344,43
	19,49	29,00	45,42	49,63	3 894,13	4 380,03	4 631,79	6 111,47
	8,30	18,38	30,48	30,11	n.d.	5 046,73	5 958,20	5 581,96
	30,42	33,63	40,72	36,73	4 278,84	5 625,13	6 567,08	6 450,25
	38,06	44,36	60,91	59,91	5 379,34	6 356,22	7 298,47	7 247,40
	n.d.	7,79	9,82	10,55	n.d.	4 173,02	5 826,32	5 074,15
	n.d.	4,47	18,11	20,20	n.d.	4 583,33	6 361,56	n.d.
	n.d.	12,43	18,82	20,57	n.d.	8 212,78	7 775,04	7 744,07
	n.d.	27,15	46,01	52,06	n.d.	6 859,04	8 206,20	8 163,25
	61,58	71,76	78,49	70,29	4 956,41	5 578,63	7 073,20	6 899,29
		<b>22,32</b>	<b>35,44</b>	<b>35,24</b>	<b>4 486,21</b>	<b>5 396,16</b>	<b>6 549,51</b>	<b>n.d.</b>
	n.d.	n.d.	64,97	74,11	n.d.	4 378,58	6 434,91	6 002,75
	n.d.	n.d.	12,51	17,74	n.d.	3 812,84	5 927,50	5 705,22
	n.d.	n.d.	n.d.	98,75	n.d.	4 711,86	5 990,65	6 079,32
	n.d.	n.d.	3,39	4,17	n.d.	3 233,64	4 356,37	3 496,12
	n.d.	n.d.	2,89	3,23	n.d.	3 087,88	4 450,42	3 330,36
	n.d.	n.d.	17,65	21,81	n.d.	5 054,95	6 767,51	5 442,59
	n.d.	n.d.	49,12	42,53	n.d.	n.d.	5 296,30	5 340,79
	n.d.	n.d.	3,92	4,25	n.d.	n.d.	4 328,07	3 266,12
	n.d.	n.d.	6,63	6,47	n.d.	n.d.	5 479,59	4 525,34
	n.d.	n.d.	14,35	15,36	n.d.	n.d.	5 538,47	5 350,83
			<b>4,63</b>	<b>5,10</b>		<b>3 958,77</b>	<b>4 830,06</b>	<b>3 866,06</b>
	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2 219,41
	n.d.	n.d.	n.d.	1,55	n.d.	n.d.	n.d.	1 168,03
								<b>1 353,04</b>

# RESPOSTAS DA COMISSÃO

## SÍNTESE

As quotas leiteiras serão suprimidas em 1 de Abril de 2015, tal como decidido pelo Conselho, com base num parecer do Parlamento Europeu de 2003. Esta decisão baseou-se, nomeadamente, nas conclusões e recomendações do Relatório Especial n.º 6/2001 do Tribunal de Contas Europeu. O objectivo da reforma do sector do leite e dos produtos lácteos, de acordo com a reforma da PAC em geral, consistia numa maior orientação da produção para o mercado. Por conseguinte, procedeu-se à redefinição das medidas de intervenção e gradualmente foram aplicados preços de intervenção mais baixos. A título de compensação, foram distribuídos 5 mil milhões de euros aos produtores de leite e de produtos lácteos, sob forma de apoio directo ao rendimento, ligado à produção. Esta ajuda está agora completamente dissociada e sujeita a normas de saúde pública e animal, bem como ambientais (condicionalidade). Todas estas medidas destinavam-se a reforçar a competitividade e a ajudar os produtores de leite a preparar-se para os futuros desafios nos mercados internacionais, concedendo apoio ao rendimento através dos pagamentos directos.

A Comissão estava consciente dos problemas que a execução de uma reforma deste tipo colocaria. Continuam a ser aplicadas medidas de desenvolvimento rural para ajudar os agricultores a reestruturarem as suas actividades e a adaptarem-se às novas condições de mercado. O recente Exame de Saúde e o programa de relançamento da economia europeia oferecem possibilidades adicionais para os Estados-Membros apoiarem o sector do leite e dos produtos lácteos, proporcionando-lhes uma transição suave na perspectiva da extinção do regime de quotas.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

Ao longo dos últimos dois anos, os agricultores foram afectados pela instabilidade dos preços do leite, caracterizada por um rápido aumento em 2007 e uma diminuição significativa em 2008. Os preços dos produtos lácteos no consumidor também aumentaram em 2007, mas não baixaram na mesma proporção em 2008. A evolução assimétrica dos preços no produtor e no consumidor tem levantado preocupações quanto ao funcionamento da concorrência na cadeia alimentar «do estábulo até à mesa». A Comissão está a examinar a situação atentamente.

### II.

O Exame de Saúde foi um novo passo para uma PAC mais orientada para o mercado, no âmbito da qual as ajudas directas dissociadas são determinantes para garantir os rendimentos agrícolas, ao passo que os instrumentos de apoio ao mercado devem desempenhar um papel menos importante. Depois do exame de saúde, os instrumentos do sector de importação ainda são aplicáveis como mecanismos de intervenção. O prémio aos produtos lácteos e os pagamentos complementares foram abolidos o mais tardar em 2007. Os montantes correspondentes forma integrados no regime de pagamento único. Consequentemente, os produtores de leite e de produtos lácteos deixaram de receber qualquer tipo de ajuda à produção de leite.

### IV.

Convém recordar, como já referido pela Comissão na sua resposta ao Relatório Especial n.º 6/2001 do Tribunal de Contas Europeu sobre as quotas leiteiras, que a adaptação da produção de leite aos níveis do consumo interno não foi um objectivo político nem económico.

A Comissão considera que as medidas de ajuda ao escoamento da manteiga foram indispensáveis no passado e revelaram-se eficazes para manter a estabilidade e evitar compras mais dispendiosas no âmbito da intervenção pública. Todavia, de acordo com a diminuição dos preços de intervenção da manteiga e as consequentes alterações das condições de mercado, a ajuda foi reduzida para zero em 2007. O sector da confeitaria pode agora comprar manteiga a preços idênticos ao preço líquido anterior (preços antes de ajudas).

As medidas de ajuda ao escoamento da manteiga foram suprimidas pelo Exame de Saúde, ao passo que os regimes aplicáveis ao leite em pó desnatado passaram a ser discricionários, com base na avaliação da Comissão sobre a adequação de cada um às condições do momento.

### V.

A estabilidade dos preços nominais e a erosão dos preços reais é um fenómeno comum a vários sectores, não só ao sector do leite. Os produtores de leite não foram os únicos a não registar «preços estáveis em termos reais» como refere o Tribunal.

Além disso, a evolução dos preços também deve ser avaliada à luz da evolução do mercado internacional, devendo ser reduzida a diferença de preços relativamente aos preços praticados no mercado mundial.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### VII.

Vários factores influenciaram a posição relativa da UE enquanto exportadora, em especial o aumento da capacidade de produção de certos países terceiros. Contudo, combinados com os efeitos das reformas recentes, estes factores encorajaram os produtores da UE a centrar-se no desenvolvimento e na expansão em mercados de alto valor acrescentado, onde a Europa detém uma vantagem competitiva mais sustentável, como é o caso do queijo.

### VIII.

- A Comissão observa que a instabilidade dos mercados tanto pode provocar escassez como excedentes.
- A PAC dispõe de uma série de instrumentos, em especial no domínio do desenvolvimento rural, que, para além de promoverem a competitividade, procuram impedir o abandono das terras, proteger e melhorar o ambiente, integrar melhorar a actividade agrícola no contexto socioeconómico das zonas rurais e apoiar a reestruturação dos sectores mais expostos às mudanças.
- O sector do leite e dos produtos lácteos enfrenta a concorrência de várias fontes; sobretudo do sector do leite e dos produtos lácteos de outras partes do mundo, mas também de outros produtos similares fabricados na Europa. Cada componente deste sector, que é extremamente diversificado, deve definir e elaborar uma estratégia óptima para enfrentar estes desafios.

### IX.

- A Comissão continuará a acompanhar atentamente a evolução do sector. A este respeito, os relatórios de mercado a apresentar ao Parlamento e ao Conselho em 2010 e 2012, darão indicações úteis sobre a evolução da produção e do mercado, à medida que se aproxima a extinção do regime de quotas em 2015.

Na sequência de um pedido do Conselho Europeu, em 22 de Julho, a Comissão adoptou uma Comunicação intitulada «Situação do mercado do leite e dos produtos lácteos — 2009» [COM(2009) 385] que incluía as opções possíveis para estabilizar o mercado, respeitando os resultados do exame de saúde. O Conselho vai discutir a comunicação em Setembro de 2009.

- Um Grupo de Alto Nível<sup>1</sup> sobre a Capacidade Concorrencial da Indústria Agro-Alimentar propôs recentemente uma série de iniciativas que a Comissão tenciona desenvolver ao longo dos próximos meses. Estas iniciativas fazem parte da execução de um roteiro para melhorar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar apresentado pela Comissão no final de 2008 na sua comunicação sobre os preços dos géneros alimentícios na Europa [COM(2008) 821 final]. Entre as cinco principais componentes do roteiro aprovado pelo Conselho em Dezembro de 2008 figura a vigilância permanente dos preços dos produtos alimentares e da cadeia de abastecimento alimentar na Europa. Este instrumento visa prestar

<sup>1</sup> A principal missão do Grupo de Alto Nível (presidido por um dos vice-presidentes da Comissão e com a participação dos comissários responsáveis pela Agricultura e Desenvolvimento Rural, Defesa do Consumidor e Saúde) era aconselhar a Comissão Europeia em matéria de medidas de reforço e de promoção do sector agro-alimentar europeu. O grupo foi concebido para dar um impulso político ao processo e como plataforma de discussão das recomendações específicas do sector (mas não para acompanhar a dinâmica entre os preços no produtor e os preços no consumidor). O Grupo procura reunir os principais intervenientes da indústria alimentar. A representação decorreu ao mais alto nível.



## RESPOSTAS DA COMISSÃO

melhores informações aos consumidores, às autoridades públicas e aos operadores do mercado respondendo, desse modo, ao problema da falta de transparência dos preços e melhorando os conhecimentos sobre o impacto da regulamentação ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar. A Comissão apresentará um relatório de seguimento do roteiro no final de 2009. Além disso, na sua reunião do início de Julho, o subgrupo alimentar da Rede Europeia da Concorrência (REC) foi convidado a conduzir um inquérito acelerado sobre os mercados do leite e dos produtos lácteos, com o objectivo de encorajar e coordenar a vigilância e a recolha de dados asseguradas simultaneamente pelas autoridades nacionais da concorrência. No quadro do exercício de acompanhamento dos mercados retalhistas, a Comissão está igualmente a examinar as melhores práticas nos Estados-Membros em termos de relações contratuais entre fornecedores e retalhistas. Este trabalho deverá estar concluído no final de 2009.

Neste momento, a concentração é muito mais importante a nível da venda a retalho do que a nível da transformação.

- Desde 2005, a Comissão tem vindo a analisar os problemas das zonas desfavorecidas, tendo em conta, nomeadamente, o Relatório Especial n.º 4/2003 do Tribunal de Contas. Esta análise, que já deu origem a alterações do quadro legislativo para estas zonas, ainda está em curso [ver a recente comunicação da Comissão COM(2009) 161 de 21 Abril de 2009]. A situação específica das zonas de montanha será tratada num documento de trabalho da Comissão a apresentar em Novembro de 2009.

No que respeita às consequências ambientais de uma eventual concentração geográfica da produção de leite, a Comissão considera que devem ser tomadas medidas a dois níveis: (i) ao nível legislativo, exercendo um controlo do cumprimento das normas de protecção ambiental e um acompanhamento das boas práticas agrícolas e ambientais, que são requisitos para as ajudas directas e as ajudas ao abrigo do segundo pilar — desenvolvimento rural; (ii) ao nível dos incentivos, através de ajudas para a introdução de práticas agrícolas mais ecológicas, tais como medidas agro-ambientais no âmbito do desenvolvimento rural.

- A Comissão concorda que é essencial atribuir valor e dar satisfação aos consumidores e utilizadores dos produtos lácteos europeus para assegurar rendimentos estáveis aos produtores. Reconhece a importância de satisfazer as necessidades dos consumidores no que respeita a uma série de produtos de base e de alto valor acrescentado, a necessidade de explorar todas as componentes do leite, designadamente as proteínas e as matérias gordas, e tem em consideração a diversidade das condições de produção de leite na Comunidade.

# RESPOSTAS DA COMISSÃO

## INTRODUÇÃO

**3.**

### **Primeiro travessão:**

Convém salientar, como a Comissão já o fez no âmbito do Relatório Especial n.º 6/2001 do Tribunal de Contas Europeu sobre as quotas leiteiras, que as decisões do Conselho de adaptação da produção de leite aos níveis do consumo interno não foram motivadas por objectivos políticos nem económicos (ver resposta da Comissão aos pontos 68-69 do Relatório Especial n.º 6/2001).

### **Terceiro travessão:**

Com o aproximar do fim das quotas leiteiras, a Comissão propôs, e o Conselho e o Parlamento Europeu aceitaram, um aumento gradual e planificado das quotas. Tal aumento permitirá aos produtores adaptar-se à nova situação durante o período transitório a fim de assegurar uma transição suave até 1 de Abril de 2015.

Além disso, a adaptação das estruturas agrícolas às novas oportunidades do mercado ou às alterações nas políticas beneficia em grande medida de apoio no âmbito do desenvolvimento rural.

### **Quarto travessão:**

O preço é um dos factores que pode melhorar a competitividade dos produtos da UE nos mercados internacionais, mas em muitos segmentos existem outros factores, nomeadamente a inovação dos produtos e elevados padrões de qualidade, que são fundamentais para satisfazer as necessidades dos consumidores e utilizadores.

**8.**

As alterações nas políticas não influenciam unicamente o orçamento da UE e os agricultores que recebem ajudas directas. À medida que diminuïrem os preços institucionais, os preços de mercado também se ajustarão, em função da oferta e da procura, e os consumidores deverão igualmente beneficiar de preços de mercado mais baixos, caso a transmissão de preços funcione de forma eficaz.

Tal permitiu ainda reduzir os custos não apenas para os Estados-Membros, mas também para os sectores que comercializam os produtos e/ou utilizam produtos que recebem ajudas. As alterações nas políticas proporcionam também uma posição negocial mais vantajosa no contexto multilateral.

**10.-11.**

O prémio aos produtos lácteos e os pagamentos complementares foram abolidos o mais tardar em 2007. Os montantes correspondentes foram integrados no regime de pagamento único. Consequentemente, os produtores de leite e de produtos lácteos deixaram de receber qualquer ajuda relacionada com a sua produção de leite.

A Comissão considera que uma comparação entre o custo total do sector do leite e dos produtos lácteos em 2005 e 2007 deveria basear-se nas despesas totais incorridas, independentemente do modo como foram financiadas (dotação orçamental anual, despesas negativas ou receitas afectadas — a partir do exercício orçamental de 2007, foram introduzidas alterações ao tratamento das receitas afectadas). Com base em despesas totais de 3 202 milhões de euros no exercício orçamental de 2005 e estimadas em 4 875 milhões de euros em 2007, o aumento é de 52%.

O aumento das despesas orçamentais entre 2005 e 2007 deve-se também ao alargamento da UE.

# RESPOSTAS DA COMISSÃO

## OBSERVAÇÕES

### 14.

Como já referido relativamente ao ponto 3, remetemos para as respostas da Comissão ao Relatório Especial n.º 6/2001 do Tribunal de Contas sobre as quotas leiteiras. A Comissão frisou que das decisões do Conselho se depreende claramente que a adaptação da produção de leite aos níveis do consumo interno não foram motivadas por objectivos políticos nem económicos (ver respostas da Comissão aos pontos 68-69 do Relatório Especial n.º 6/2001).

### Segunda caixa:

Até agora era prematuro para realizar um estudo aprofundado sobre a incidência da dissociação das ajudas no abandono da produção de leite, sobretudo se se tiver em conta que a dissociação só entrou em vigor em 2006 (orçamento de 2007). O plano de avaliação da DG AGRI para 2009-2011 prevê uma avaliação dos efeitos da dissociação das ajudas no mercado, a qual foi lançada no corrente ano, a fim de examinar os efeitos no mercado dos regimes de ajuda que permaneceram inteira ou parcialmente dissociados. O contrato deverá ser assinado no Outono de 2009 e a avaliação realizada em 2010. Além disso, estão previstas duas avaliações para 2010 e 2011 sobre os efeitos das ajudas directas sobre os rendimentos e sobre o sector do leite e dos produtos lácteos.

### 16.

Quando foi introduzido o regime das quotas leiteiras, foi estabelecida uma quantidade total garantida para a maioria dos Estados-Membros que correspondia ao leite entregue em 1981, mais 1% [artigo 5.º-C, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho]. Tendo em consideração as circunstâncias particulares da produção de leite na Irlanda e em Itália, as quantidades totais garantidas para estes Estados-Membros basearam-se nas entregas de 1983 [relativamente à Itália, ver considerando 9 do Regulamento (CEE) n.º 856/1984 do Conselho]. A Itália obteve, portanto, um tratamento mais favorável do que os outros Estados-Membros. A subutilização crescente das quotas no Reino Unido, na Suécia e em França tem razões diferentes: por exemplo, a subutilização francesa deve-se ao rigor imposto pela administração francesa na gestão do regime de quotas.

### 17.

Como já foi explicado na resposta ao ponto 16, o Conselho fixou em 1984 o nível das quotas dos Estados-Membros, tomando como referência uma base comum.

Posteriormente, a Comissão recebeu um mandato para gerir as quantidades produzidas no âmbito das quotas.

O principal objectivo das quotas era limitar a produção e, desse modo, pôr termo à acumulação das existências de manteiga e de leite em pó, que tinham atingido níveis excessivos. Por exemplo, no final de 1986, as existências totais de manteiga eram de 1,3 toneladas, representando 59% dos 2,2 milhões de toneladas produzidas nesse ano, ao passo que em 2007 as existências eram ligeiramente superiores a 80 000 toneladas, ou seja, 4% da produção de manteiga da UE.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

O objectivo de redução das existências foi conseguido e, conseqüentemente, deixou de se poder falar de grandes excedentes estruturais.

Além disso, no âmbito do regime de quotas, a produção de manteiga e de leite em pó nunca foi vista como produção excedentária, mas sim como uma maneira de utilizar o leite necessário para as necessidades do mercado interno, ainda assim mais vulnerável, porque mais exposta à concorrência externa e menos rentável. A produção não desaparecerá, mas poderá tornar-se menos atractiva ao serem retiradas as ajudas.

### 18.

Ver a resposta ao ponto 14.

### 21.

A Comissão considera que as medidas de escoamento da manteiga foram indispensáveis no passado e revelaram-se eficazes para manter a estabilidade e evitar compras mais dispendiosas em regime de intervenção pública. Todavia, de acordo com a diminuição do preço de intervenção da manteiga e as conseqüentes alterações das condições de mercado, a ajuda foi reduzida para zero em 2007. O sector da confeitaria pode agora comprar manteiga a preços idênticos ao preço líquido anterior (preços antes de ajudas).

As medidas de ajuda ao escoamento da manteiga foram suprimidas pelo exame de saúde, ao passo que os regimes aplicáveis ao leite em pó desnatado passaram a ser discricionários, com base na avaliação da Comissão sobre a adequação de cada um às condições do momento.

### 26.

Em relação à tendência dos preços do equivalente-leite no mercado mundial, os preços do leite europeu mantiveram-se bastante estáveis graças aos diversos instrumentos de gestão.

### 27.

A estabilidade dos preços nominais e a descida dos preços reais é um fenómeno comum a vários sectores, não só ao sector do leite. Os produtores de leite não foram os únicos a não registar «preços estáveis em termos reais» como refere o Tribunal.

Além disso, a evolução dos preços também deve ser avaliada à luz da evolução do mercado internacional, devendo ser reduzida a diferença de preços relativamente aos preços no mercado mundial.

### 33.

O relatório da unidade RICA (Rede de Informação Contabilística Agrícola) da Comissão intitulado *EU dairy farm economics (2009)* mostra que o rendimento das explorações especializadas na produção de leite, em termos de valor acrescentado líquido por unidade de trabalho a preços constantes, é superior à média de todas as explorações durante o período (2000-2006). No entanto, o lucro por unidade de trabalho (montante estimado restante após a remuneração de todos os factores de produção) de 15 explorações especializadas na produção de leite da UE só esteve acima da média a partir de 2005. Por último, o rendimento por unidade de trabalho de 15 explorações especializadas na produção de leite da UE aumentou ao mesmo ritmo que a média de todas as explorações durante o período 1998/2005 [a preços constantes, ver o relatório «*Milk margins' evolution in the European Union (1998-2005)*»]. Na UE-10, o aumento é mais significativo nas explorações especializadas na produção de leite.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### **Terceiro travessão:**

É normal que a parte das ajudas tenha aumentado em proporção do rendimento das explorações de leite e de produtos lácteos entre 2000 e 2006, uma vez que o prémio aos produtos lácteos compensou a diminuição dos preços de intervenção. As ajudas directas são calculadas por quilograma de leite incluído na quota numa data de referência. É lógico que se verifiquem variações entre os produtores e os Estados-Membros, uma vez que factores como as estruturas, ou a dimensão das quotas também variam.

### **45.**

Embora a nossa análise mostre alguma produção adicional após a extinção das quotas, este resultado baseia-se em certos pressupostos sobre os preços na UE e nos mercados mundiais e na conclusão do Acordo de Doha para o Desenvolvimento.

### **54.**

A crise financeira e económica mundial em 2008 e em 2009 é um factor extremamente importante para o declínio da procura nos mercados interno e externo.

Os limites máximos de intervenção (a preços de intervenção) são 30 000 toneladas de manteiga e 109 000 toneladas de leite em pó desnatado. Ao abrigo do Regulamento n.º 1234/2007, a Comissão pode decidir continuar com a intervenção pública acima destas quantidades (por concurso) se a situação do mercado o justificar, nomeadamente a tendência dos preços do mercado.

Tal aconteceu em 2009, quando no final de Junho, as existências se elevavam a 81 237 toneladas de manteiga e a 202 914 toneladas de leite em pó desnatado.

### **55.**

O ajustamento estrutural do sector agrícola na União Europeia e no resto do mundo é um processo lento que tem vindo a decorrer desde há muitos anos. Como a grande maioria dos terrenos das explorações que cessam a produção agrícola passa normalmente para as mãos de outras explorações agrícolas, a redução do número de explorações não constitui um problema em si para a produção de externalidades positivas para a agricultura. Os inquéritos do Eurostat constataram uma diminuição anual de 5% do número de explorações agrícolas especializadas na produção de leite da CE-12 entre 1990 e 2003. Os inquéritos indicam também que a diminuição entre 2003 e 2007 na UE-27 é de aproximadamente 2,3% ao ano para todas as explorações agrícolas, mas apenas de 1,0% para as explorações agrícolas especializadas na produção de leite.

### **56.**

A reestruturação do sector do leite é um desafio particularmente importante nas zonas de montanha e em outras zonas desfavorecidas, na medida em que 60% das explorações leiteiras da UE-25 estão situadas em zonas desfavorecidas. O exame de saúde da PAC identificou recursos adicionais, em consequência da modulação obrigatória, para financiar, entre outras coisas, medidas de acompanhamento da reestruturação do sector ao abrigo dos programas de desenvolvimento rural. Estas mesmas medidas podem beneficiar de uma intensidade de ajuda majorada em dez pontos percentuais. A intensidade de ajuda máxima para investimentos na agricultura nas zonas desfavorecidas já é superior em 10% às outras zonas.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

Além disso, o artigo 68.º do Regulamento (CE) n.º 73/2009 do Conselho autoriza os Estados-Membros a concederem apoio adicional aos agricultores para compensar as desvantagens específicas que afectam os agricultores do sector do leite e dos produtos lácteos (entre outros) e a favor de zonas sujeitas a programas de reestruturação e/ou de desenvolvimento para prevenir o abandono dos terrenos agrícolas e/ou compensar as desvantagens específicas que afectam os agricultores dessas zonas.

### 57.

O regime de quotas foi introduzido em 1984 para dar resposta ao excesso de oferta de leite e de produtos lácteos. O regime teve, no entanto, de facilitar a mobilidade das quotas entre os Estados-Membros para permitir que os produtores alcançassem uma dimensão suficiente, tendo em conta os aumentos dos custos de produção e as necessidades em matéria de rendimento. Os Estados-Membros podiam escolher livremente a forma de organizar o regime de quotas, quer a nível nacional quer a nível regional. A legislação agro-ambiental comunitária e nacional e os requisitos de condicionalidade para o pagamento único por exploração são instrumentos adequados para assegurar que eventuais alterações nas estruturas produtivas ou nas práticas agrícolas não prejudiquem o ambiente.

### 58.

A Comissão teve em conta as questões levantadas pelo Tribunal durante o exame de saúde da PAC (ver resposta ao ponto 56).

### 59.

As orientações estratégicas comunitárias permitem ter em conta as prioridades regionais, em função da situação específica e contêm disposições para a reestruturação e a modernização dos sectores prioritários. Nos programas de desenvolvimento rural, a situação específica pode ser tomada em consideração de duas maneiras. Em primeiro lugar, orientando as medidas de investimento para objectivos claramente definidos que reflectam as necessidades estruturais e territoriais e as dificuldades estruturais detectadas [artigo 43.º do Regulamento (CE) n.º 1974/2006]. Aquando da aprovação dos programas, a Comissão insistiu nesta orientação.

Em segundo lugar, as zonas desfavorecidas podem beneficiar de uma intensidade de ajuda 10% superior para a modernização de explorações agrícolas [anexo ao Regulamento (CE) n.º 1698/2005].

Além disso, o exame de saúde de 2008 reforçou os instrumentos de reestruturação aplicáveis às necessidades estruturais e territoriais.

### 62.

O sector do leite e dos produtos lácteos é altamente competitivo em muitos segmentos do mercado devido à qualidade e ao carácter inovador dos seus produtos. Por exemplo, o queijo é o produto mais exportado do sector do leite e dos produtos lácteos da UE e a maioria das exportações não pode beneficiar de restituições à exportação.

# RESPOSTAS DA COMISSÃO

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

### 64.

Convém sublinhar, como fez a Comissão na sua resposta ao Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu n.º 6/2001 sobre as quotas leiteiras, que a adaptação da produção de leite aos níveis do consumo interno não foi um objectivo político nem económico.

Quando foi introduzido o regime das quotas leiteiras, foi estabelecida uma quantidade total garantida para a maioria dos Estados-Membros, que correspondia ao leite entregue em 1981, mais 1% [artigo 5.º-C, n.º 3, do Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho, com a redacção que lhe foi dada pelo artigo 1.º do Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho]. Tendo em consideração as circunstâncias particulares da produção de leite na Irlanda e em Itália, as quantidades totais garantidas para estes Estados-Membros basearam-se nas entregas de 1983 [relativamente à Itália, ver considerando 9 do Regulamento (CEE) n.º 856/84 do Conselho]. A Itália obteve, portanto, um tratamento mais favorável do que os outros Estados-Membros.

### 65.

As condições económicas excepcionais e imprevisíveis são um factor muito importante, que influenciou a aplicação das medidas de mercado em 2008 e 2009.

### 66.

No ponto 53, o Tribunal fez referência à flexibilidade que o Regulamento «OCM única» proporciona à Comissão relativamente à gestão das medidas de intervenção através de concurso, após terem sido compradas quantidades específicas, e à utilização dessa flexibilidade por parte da Comissão. Este aspecto sublinha a importância das medidas de gestão do mercado para a estabilidade, mesmo em caso de crise grave.

#### Recomendação n.º 1

A Comissão continuará a acompanhar atentamente a evolução do sector. A este respeito, os relatórios de mercado a apresentar ao Parlamento e ao Conselho em 2010 e 2012 darão indicações úteis sobre a evolução da produção e do mercado à medida que se aproxima a extinção do regime de quotas em 2015.

Na sequência de um pedido do Conselho Europeu, em 22 de Julho de 2009, a Comissão adoptou uma comunicação intitulada «Situação do mercado do leite e dos produtos lácteos — 2009» [COM(2009) 385] que incluía as opções possíveis para estabilizar o mercado, respeitando os resultados do Exame de Saúde O Conselho vai discutir a comunicação em Setembro de 2009.

### 67.

A estabilidade dos preços nominais e a erosão dos preços reais é um fenómeno comum a vários sectores, não só o sector do leite. Os produtores de leite não foram os únicos a não registar «preços estáveis em termos reais» como refere o Tribunal.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

Além disso, a evolução dos preços também deve ser avaliada à luz da evolução do mercado internacional e deve ser reduzida a diferença de preços relativamente aos preços no mercado mundial.

O ajustamento estrutural do sector às novas oportunidades de mercado beneficia do apoio do Fundo de Desenvolvimento Rural, ao passo que as ajudas directas dissociadas deverão ajudar a garantir os rendimentos agrícolas.

Como referido pelo Tribunal na sua Recomendação n.º 2, o processo de formação dos preços ao nível retalhista é particularmente complexo, no qual o custo do leite cru tem um papel limitado. Contudo, a fim de prestar melhores informações aos consumidores, às autoridades públicas e aos operadores do mercado, foi proposta uma vigilância europeia permanente dos preços dos produtos alimentares e da cadeia de abastecimento alimentar na Comunicação sobre os preços dos géneros alimentícios na Europa [COM(2008) 821 final].

### Recomendação n.º 2

Um Grupo de Alto Nível<sup>2</sup> sobre a Capacidade Concorrencial da Indústria Agro-Alimentar propôs recentemente uma série de iniciativas que a Comissão tenciona desenvolver ao longo dos próximos meses. Estas iniciativas fazem parte da execução de um roteiro para melhorar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, apresentado pela Comissão no final de 2008 na sua comunicação sobre os preços dos géneros alimentícios na Europa [COM(2008) 821 final]. Entre as cinco principais componentes do roteiro aprovado pelo Conselho, em Dezembro de 2008, figura a vigilância permanente dos preços dos produtos alimentares e da cadeia de abastecimento alimentar na Europa. Este instrumento visa prestar melhores informações aos consumidores, às autoridades públicas e aos operadores do mercado, respondendo, desse modo, ao problema da falta de transparência dos preços e melhorando os conhecimentos sobre o impacto da regulamentação ao longo de toda a cadeia de abastecimento alimentar. A Comissão apresentará um relatório de seguimento do roteiro no

<sup>2</sup> A principal missão do Grupo de Alto Nível (presidido por um dos vice-presidentes da Comissão e com a participação dos comissários responsáveis pela Agricultura e Desenvolvimento Rural, Defesa do Consumidor e Saúde) era aconselhar a Comissão Europeia em matéria de medidas de reforço e de promoção do sector agro-alimentar europeu. O grupo foi concebido para dar um impulso político ao processo e como plataforma de discussão das recomendações específicas do sector (mas não para acompanhar a dinâmica entre os preços no produtor e os preços no consumidor). O Grupo procura reunir os principais intervenientes da indústria alimentar. A representação decorreu ao mais alto nível.



## RESPOSTAS DA COMISSÃO

final de 2009. Além disso, na sua reunião do início de Julho, o subgrupo alimentar da Rede Europeia da Concorrência (REC) foi convidado a conduzir um inquérito acelerado sobre os mercados do leite e dos produtos lácteos, com o objectivo de encorajar e coordenar a vigilância e a recolha de dados asseguradas simultaneamente pelas autoridades nacionais da concorrência. No quadro do exercício de acompanhamento dos mercados retalhistas, a Comissão está igualmente a examinar as melhores práticas nos Estados-Membros em termos de relações contratuais entre fornecedores e retalhistas. Este trabalho deverá estar concluído no final de 2009.

Neste momento, a concentração é muito mais importante a nível da venda a retalho do que a nível da transformação.

### 69.

A PAC dispõe de uma série de instrumentos, designadamente no domínio do desenvolvimento rural, os quais, para além de promoverem a competitividade, procuram impedir o abandono das terras, proteger e melhorar o ambiente, integrar melhorar a actividade agrícola no contexto socioeconómico das zonas rurais e apoiar a reestruturação dos sectores mais expostos às mudanças.

### Recomendação n.º 3

- Desde 2005, a Comissão tem vindo a analisar os problemas das zonas desfavorecidas, tendo em conta, nomeadamente, o Relatório Especial n.º 4/2003 do Tribunal de Contas. Esta análise, que já deu origem a alterações do quadro legislativo para estas zonas, ainda está em curso [ver a recente Comunicação da Comissão COM(2009) 161, de 21 Abril de 2009]. A situação específica das zonas de montanha será tratada num documento de trabalho da Comissão a apresentar em Novembro de 2009. Em conformidade com o primeiro e o segundo pilar, os Estados-Membros podem adaptar os instrumentos disponíveis às necessidades específicas das regiões. As medidas disponíveis são as possibilidades contempladas no artigo 68.º do Regulamento n.º 73/2009 e a possibilidade de propor medidas específicas de desenvolvimento rural nas regiões de acordo com as suas necessidades.

- O aspecto ambiental deve ser tomado em consideração a dois níveis: (i) ao nível legislativo, exercendo um controlo do cumprimento das normas de protecção ambiental e um acompanhamento das boas práticas agrícolas e ambientais, às quais estão subordinadas as ajudas directas e as ajudas ao abrigo da prioridade 2 - desenvolvimento rural; (ii) ao nível dos incentivos, através de ajudas para a introdução de práticas agrícolas mais ecológicas, tais como medidas agro-ambientais, no âmbito do desenvolvimento rural.

## RESPOSTAS DA COMISSÃO

### **71.**

O mercado mundial do queijo é muito importante e a UE é líder mundial nesta categoria de produtos. O sector do leite e dos produtos lácteos é altamente competitivo em muitos segmentos de mercado, devido à qualidade e ao carácter inovador dos seus produtos.

### **72.**

O Acordo de Doha para o Desenvolvimento não ficou concluído pelo que, de momento, a UE não tem obrigação de suprimir as suas subvenções à exportação.

### **Recomendação n.º 4**

A Comissão concorda que o sector do leite e dos produtos lácteos da UE deve esforçar-se por maximizar as receitas provenientes dos produtos de alto valor acrescentado, embora reconheça a importância de satisfazer as necessidades dos consumidores no que respeita a uma série de produtos de base e de alto valor acrescentado, a necessidade de explorar todas as componentes do leite, designadamente as proteínas e as matérias gordas, e tem em consideração a diversidade das condições de produção de leite na Comunidade.





Tribunal de Contas Europeu

**Relatório Especial n.º 14/2009**  
**Os instrumentos de gestão do mercado do leite e dos produtos**  
**lácteos alcançaram os seus principais objectivos?**

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia

2009 — 64 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9207-510-1

doi:10.2865/94601



## Como obter publicações da UE

### Publicações pagas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- numa livraria indicando o título, o editor e/ou o número ISBN;
- contactando directamente um dos nossos agentes de vendas. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://bookshop.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

### Publicações gratuitas:

- através da EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- nas representações ou delegações da Comissão Europeia. Poderá obter os respectivos contactos consultando o sítio <http://ec.europa.eu>, ou enviando um fax para +352 2929-42758.

O LEITE CONSTITUIU SEMPRE UM SEGMENTO ESTRATÉGICO DA POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM. NESTE RELATÓRIO ESPECIAL, O TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU TRAÇA UM BALANÇO DO FUNCIONAMENTO DO MERCADO DO LEITE E DOS PRODUTOS LÁCTEOS DESDE A INSTAURAÇÃO DAS QUOTAS LEITEIRAS EM 1984 E ANALISA A FORMA COMO A COMISSÃO GERE A DESREGULAMENTAÇÃO PROGRESSIVA DO SECTOR DO LEITE INICIADA EM 2003.

BASEANDO-SE NA SITUAÇÃO REGISTADA NO FINAL DE 2008, O TRIBUNAL FORMULA RECOMENDAÇÕES À COMISSÃO RELATIVAS A DIFERENTES NECESSIDADES: EVITAR O RESSURGIMENTO DE UMA SITUAÇÃO DE SOBREPDUÇÃO, ACOMPANHAR O PROCESSO DE FORMAÇÃO DOS PREÇOS NA CADEIA ALIMENTAR, APROFUNDAR A REFLEXÃO SOBRE O FUTURO DOS PRODUTORES NAS REGIÕES DESFAVORECIDAS E AS CONSEQUÊNCIAS AMBIENTAIS DA CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA DA PRODUÇÃO, BEM COMO PROSSEGUIR A REORIENTAÇÃO DA PRODUÇÃO LEITEIRA PARA AS NECESSIDADES DO MERCADO INTERNO EUROPEU E PARA PRODUTOS DE GRANDE VALOR ACRESCENTADO QUE POSSAM SER EXPORTADOS SEM AJUDAS ORÇAMENTAIS.



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU



Serviço das Publicações

ISBN 978-92-9207-510-1



9 789292 075101