

I. Introdução. Factores Gerais Envolventes do Sector

A produção de leite e lacticínios tanto em Portugal e na UE como ao nível dos países abrangidos pela OCDE¹, constitui uma das actividades com maior importância económica e social, revelando uma forte dinâmica de desenvolvimento. O efeito combinado de uma série de restrições implica, no entanto, um contexto de concorrência crescente, tanto no mercado interno como externo, observando-se uma tendência de reestruturação gradual do sector, de modo a permitir a manutenção ou mesmo incremento da competitividade do sector lácteo nacional.

*Dos factores determinantes da PAC que induziram alterações ao nível da produção do sector e que mais directamente se reflectem nos produtores e operadores, inclui-se a instituição do **sistema de quotas** na UE, tendo como um dos objectivos a redução dos excedentes de produção e a estabilização das despesas com a política do leite e seus derivados.*

*No âmbito da **Política Sócio-Estrutural**, assume particular importância em Portugal, por um lado, o suporte de programas de apoio à modernização das explorações leiteiras e, por outro, a priorização de medidas que permitam à indústria de lacticínios modernizar-se e adaptar-se às regras de mercado e às normas sanitárias e ambientais nacionais e comunitárias.*

1.1. Ambiente Competitivo / Questões relevantes

Uma análise do ambiente competitivo em que se insere o sector do leite e lacticínios, pressupõe, por um lado, uma avaliação da situação na União Europeia (UE) e a nível mundial, no que diz respeito às suas questões mais relevantes e, por outro, terá de ter em conta a evolução estrutural a que o sector tem estado sujeito, em paralelo com os principais objectivos a curto e médio prazo.

¹ Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico.

A **actividade de produção de leite** tem um peso significativo em Portugal, representando, em 1998, cerca de 12.0% da produção agrícola final². Na UE, quase 18.5% do valor da produção agrícola³ é assegurado pela produção de leite, envolvendo 1.1 milhões de explorações mas constituindo, no entanto, uma estrutura de pequena escala quando comparada com outros países produtores como a Nova Zelândia, a Austrália e os Estados Unidos.

A produção mundial de leite foi avaliada pela FAO⁴/OCDE em 553 milhões de toneladas em 1997, sendo a UE o maior produtor mundial, com cerca de 121 milhões de toneladas (22.0%). A Alemanha, primeiro país produtor, e a França, contribuem com cerca de 45.0% para a produção comunitária e, juntamente com o Reino Unido, a Holanda e a Itália, representam cerca de 75.0% dessa produção. Portugal, em 1997, não atingia 2.0% da produção total comunitária. Outros grandes produtores à escala mundial são os Estados Unidos (71 milhões de ton), as Repúblicas da Ex-União Soviética (56 milhões ton), a Índia (34 milhões de ton), o Brasil (17 milhões de ton), a Nova Zelândia (11 milhões ton) e a Austrália (9 milhões ton).⁵

Globalmente, a **produção comunitária de leite e produtos lácteos** é excedentária, sendo a UE o primeiro exportador mundial de produtos lácteos: produtos frescos, queijos, manteiga, "butter oil", leite desnatado e leite concentrado. Portugal que tinha já registado um crescimento de 4.9% nas entregas da campanha de 98/99⁶, ultrapassou actualmente o correspondente à sua quota leiteira, em termos da quantidade global garantida de que dispõe em termos comunitários.

O **grau de auto-aprovisionamento** tem vindo a ser deficitário nos últimos anos, no que se refere ao queijo e iogurte, devido aos correspondentes aumentos de capitações, como se verá no capítulo VI (ponto 6.2), enquanto que para o leite de consumo e manteiga tem

² Fonte: *Contas Económicas da Agricultura*, (base 1995) "Dados preliminares", 1995-98, INE.

³ Fonte: *Situation and Outlook of Dairy sector - CAP 2000*, 1997, Comissão Europeia.

⁴ Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação.

⁵ Fonte: *Dairy World Markets and Trade*, 1997 e *Prospects for agricultural markets*, 1998, Comissão Europeia.

sido positivo. No entanto, Portugal apresenta capitações dos diversos produtos lácteos com índices ainda baixos, quando comparados com a média comunitária, nomeadamente de queijo e de manteiga. A evolução e tendências da produção e da procura do leite e dos produtos lácteos serão analisadas com maior detalhe neste documento respectivamente nos pontos referentes à produção e ao mercado.

No âmbito do **comércio externo**, o sector tem revelado uma dinâmica significativa, quando comparado com outros sectores, sobretudo desde a criação do mercado único, tendo como efeito mais relevante o aumento das trocas intra-comunitárias, especialmente o comércio bilateral com a Espanha.

O efeito combinado de uma série de restrições, implica que a UE tenha de colocar os seus produtos num **contexto de concorrência crescente**, sujeitando-se às flutuações e à instabilidade do mercado mundial e também às crescentes exigências da procura. Assumindo que entre as prioridades do sector leiteiro da UE se tem o aumento de competitividade no mercado mundial e a sua manutenção no mercado interno, o sector tem de prosseguir necessariamente a sua reestruturação.

No âmbito da criação do mercado único, com a abertura ao exterior e aumento das trocas comerciais, a **competitividade do sector lácteo nacional** sofreu algumas fragilizações, tendo-se, no entanto, registado indícios no sentido de contrariar essa tendência. Verifica-se actualmente um quadro de concentração empresarial, com forte penetração de capital estrangeiro, onde as empresas de média dimensão tendem a desaparecer em favor dos grandes grupos⁷. A indústria do sector privado evoluiu para uma recolha própria, procurando a redução no preço do leite. De facto, o sector cooperativo que tem desempenhado um papel fundamental no sector lácteo nacional, ocupa ainda hoje um lugar

⁶ Fonte: Dados 1998/99 – DGVI, Comissão Europeia.

⁷ A informação de natureza empresarial sobre aquisições foi extraída das Revistas Exame nº 50 e 53, respectivamente, de Maio e Agosto de 1993, nº76, 80 e 84, respectivamente, de Abril, Julho e Outubro de 1995, e Fortuna nº 46 de Janeiro de 1996. Foi igualmente, obtida informação neste domínio, a partir de conversas informais com o Dr. José Alexandre Rodrigues (GPPAA) e Dr. Pedro Pimentel (ANIL).

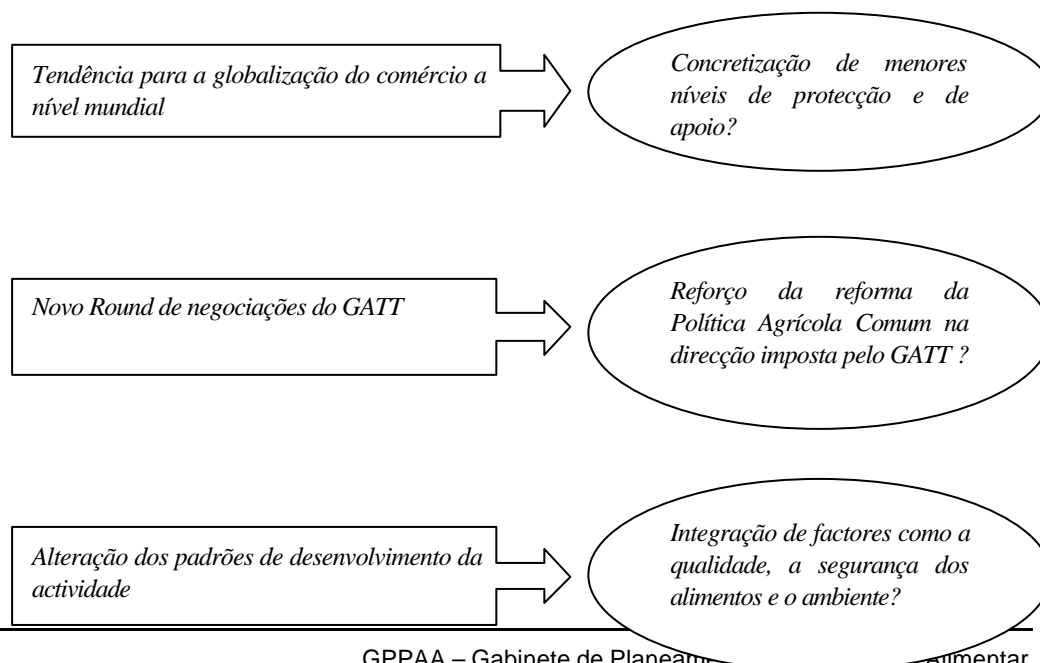
de relevo no mercado nacional, para o que contribuiu a racionalização das estruturas que detinha, com vista a uma concentração nas áreas da transformação e da comercialização.

A **evolução do sector lácteo nacional** depende, sobretudo, da forma como conseguir levar a cabo o desenvolvimento estrutural necessário, procurando atingir economias de escala associadas a elevados níveis tecnológicos e a uma gestão de acordo com o mercado em que o sector está inserido. Neste contexto, tanto o desenvolvimento em torno de economias de escala de modo a ganhar dimensão crítica, como as estratégias de diferenciação e a logística associada, constituirão factores decisivos da viabilização do sector num mercado com entradas crescentes de multinacionais, sobretudo nos sub-sectores que geram maior valor acrescentado como os iogurtes, sobremesas lácteas e queijo.

Das considerações anteriores, poderemos colocar algumas questões fundamentais para o futuro do sector a curto e médio prazo, resultantes da conjugação dos seguintes factores:

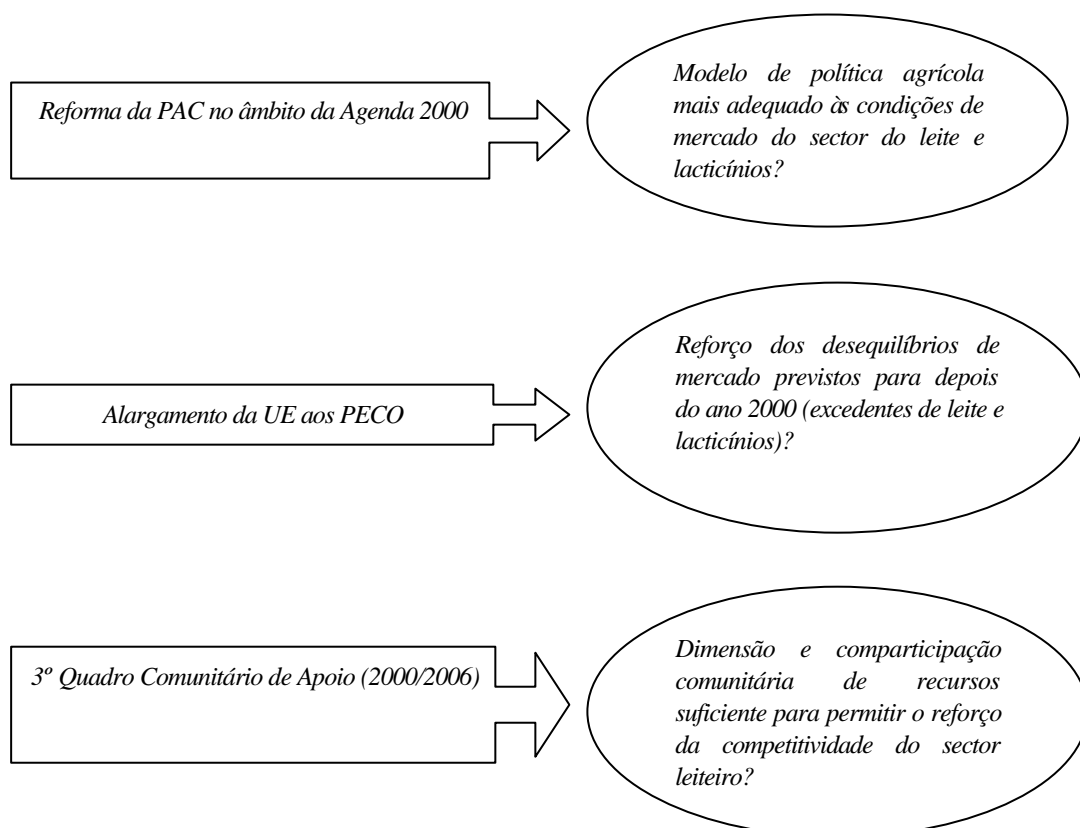
Esquema I.1. – Factores de mudança no contexto mundial e da UE

- Factores de mudança no contexto mundial:**



Esquema I.1. – (Cont.)

- **Factores de mudança no contexto da UE**



A alteração destes factores de ordem interna e externa relativamente à Política Agrícola Comum (PAC), colocam desafios de importância decisiva para o sector do leite e lacticínios, nomeadamente:

- ***Fragilização da posição do sector no mercado mundial***, devido ao efeito combinado de uma série de restrições, nomeadamente uma maior pressão por parte dos outros países da Organização Mundial do Comércio (OMC) e a própria flutuação e instabilidade do mercado;

- ***Coerência entre Agenda 2000 e Acordos da OMC:*** Necessidade de coordenação das decisões resultantes da Reforma da PAC ao nível da Comissão Europeia com as posições assumidas na OMC, em que o acordo existente será avaliado e será discutida a hipótese de celebrar novos acordos tendentes a conduzir a um "sistema de comércio agrícola equitativo e orientado para o mercado".
- ***Acordos da OMC - Manutenção das cláusulas de salvaguarda / Fim das restrições em volume:*** A política do leite será influenciada nomeadamente por novos acordos de acesso ao mercado e da ajuda à exportação. Se nestas duas áreas forem celebrados acordos comparáveis aos do Uruguay Round, haverá uma redução da protecção das fronteiras (repercutindo-se sobre o nível dos preços da produção de leite e derivados praticados na UE) e uma diminuição da possibilidade de conceder apoio à exportação (afectando sobretudo o volume de produção).
- ***Conclusão das negociações da OMC / Alargamento a novos estados membros:*** Outras questões de natureza política estão relacionadas com as futuras negociações multilaterais ao nível da OMC, tais como a reforma do sector leiteiro na UE, e mesmo o futuro estatuto de empresas de Estado comerciais do sector leiteiro. A posição da UE nos mercados internacionais e os respectivos fluxos de trocas de produtos lácteos irá ser alterado, quer se opte por um desenvolvimento num mercado interno alargado aos países da Europa Central e Oriental (PECO) ou por exportações para países terceiros.
- ***Reforma da Organização Comum de Mercado (OCM) do Leite e Produtos Lácteos:*** No âmbito da Agenda 2000, os compromissos assumidos na Cimeira de Berlim em Março de 1999, estabelecem um novo acordo para a OCM, conjugando algumas modificações nos mecanismos já existentes, com a concretização do fim do regime de quotas leiteiras no ano 2008.

1.2. Política de Preços e Mercados

A avaliação do processo de **reforma da PAC** em 1992⁸, evidencia que medidas como a diminuição do preço de intervenção da manteiga e a prorrogação do sistema de quotas, induziram na UE um maior equilíbrio de mercado. Por um lado, por via da diminuição da

⁸ Fonte: *Cahiers de la PAC*, Commission Européenne.

produção de manteiga e leite em pó e consequente diminuição dos *stocks* comunitários e, por outro, a uma maior estabilidade dos preços. Apesar de terem diminuído ligeiramente em 1991, os **preços** aumentaram entre 1992 e 1994, estabilizando então 10% acima dos preços base de 1990. De facto, esta estabilização pode ser atribuída ao facto de vigorar um regime de quotas de produção que permite conter a produção dos vários países da UE e também por os preços de intervenção se manterem constantes desde 1995.

No período de 1985/98, a **despesa gerada pelo sector do leite e produtos lácteos** caiu, em termos nominais, de 5.8 para 3.1 mil milhões de ECU aproximadamente, representando em 1998 cerca de 7.1% da despesa do FEOGA-Garantia⁹. Em Portugal, foram gastos 2.1 milhões de ECU em 1998, o que representou 0.4% da despesa total do orçamento do FEOGA-Garantia atribuída ao nosso país e 0.1% da despesa correspondente a este sector no total da UE. Consequência das alterações políticas dos últimos anos, de um modo geral, o apoio ao rendimento dos agricultores por via dos preços de mercado tem vindo a diminuir, tendo em contrapartida aumentado os subsídios directos, reflectindo-se esta alteração no peso das ajudas por VALcf (valor acrescentado líquido a custo de factores) das actividades. No entanto, a actividade bovinos de leite, em oposição a outras actividades fortemente apoiadas em termos de ajudas directas, não teve qualquer peso a este nível, sendo o leite sobretudo apoiado por via dos preços. Em termos quantitativos, se considerarmos o total de apoios¹⁰ em 1997, representaram apenas 2.5% da produção final de leite e produtos lácteos¹¹. Relativamente às ajudas pagas aos produtores no âmbito das OCM's, o sector do leite e produtos lácteos em 1997, representou apenas 1.5% do montante global¹².

No que se refere ao **sistema de quotas leiteiras**, de um modo geral, permitiu controlar produções e orçamentos, estabilizar o rendimento dos produtores e contribuir para que em determinadas regiões se preservasse o tecido rural. Para o conjunto da UE, nos últimos anos as entregas têm ultrapassado a Quantidade Global Garantida (QGG), estando a

⁹ Fonte: *Relatórios de Execução Financeira do FEOGA-G*, DG VI, Comissão Europeia.

¹⁰ Incluem ajudas directas aos produtores, restituições às exportações e ajudas ao sector agro-alimentar.

¹¹ Fonte: CEA – INE.

maioria dos EM a utilizar a totalidade da sua quota ou mesmo a excedê-la, em parte devido ao aumento da produtividade do efectivo leiteiro. Em Portugal, embora a produção de leite atingisse em 1998/99 um nível de 1 800 mil toneladas, o que representava uma subutilização de cerca de 2% em relação a QGG para entregas, actualmente já se ultrapassou este limiar, em cerca de 63 mil toneladas.

A aplicação do regime de quotas leiteiras tem apresentado algumas distorções, nomeadamente no processo de distribuição entre os EM e, por sua vez, entre os diferentes produtores, podendo também ter efeitos a longo prazo relacionados com a evolução estrutural e com os custos associados ao sector. Apesar de terem sido introduzidas alterações¹³ nos critérios de acesso à reserva nacional (nomeadamente a prioridade aos jovens agricultores que procedam a uma 1ª instalação e os parâmetros quantitativos que devem respeitar os planos de desenvolvimento a apresentar pelos candidatos), estas alterações não foram decisivas para o sector leiteiro. Constituindo a Reserva Nacional um instrumento importante para introduzir medidas que contribuam para a reestruturação sectorial, tornou-se imperativo a determinação do montante global de quotas que não estão a ser utilizadas pelos produtores, de modo a serem distribuídas através de critérios que tenham em vista a adequação da produção existente com a QGG que foi atribuída a Portugal. Alguns contributos positivos para atingir este objectivo foram efectuados, tais como a obrigação de cedência de quota por parte dos produtores a produzir abaixo da respectiva quantidade de referência e a alteração do limite a partir do qual os produtores ficam impedidos de proceder à transferência de quota sem terra.

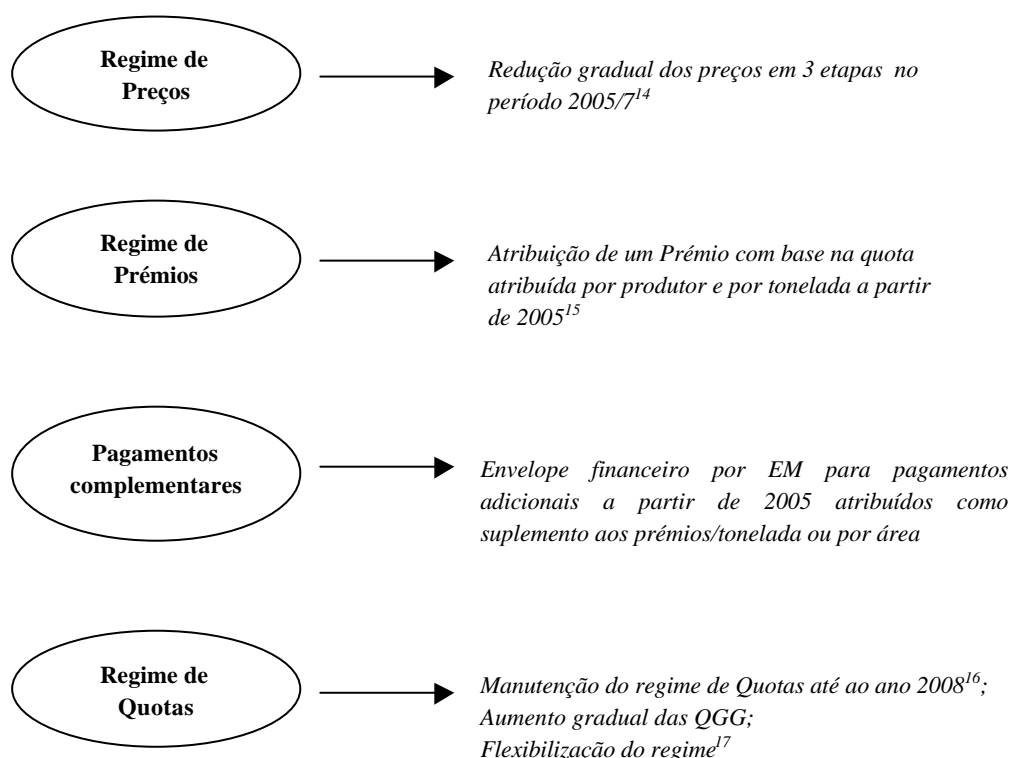
Relativamente ao **comércio internacional**, com a entrada em vigor do Acordo do GATT, os objectivos definidos visavam não só maior estabilidade e previsibilidade para o mercado mundial de produtos lácteos, mas também um aumento de competitividade no mercado, de modo a induzir melhorias estruturais na produção, transformação e comercialização. As disposições do acordo relativas à obrigação de alargar o acesso ao mercado, implicam a importação de maiores quantidades de manteiga, queijo e leite em pó desnatado, tendo

¹² Fonte: Dados INGA.

por sua vez a disposição relativa à redução dos subsídios à exportação repercussões directas em maior ou menor grau ao nível da política para o sector do leite, podendo dificultar assim o escoamento do leite e produtos derivados europeus.

Ao nível do novo acordo para a **OCM do Leite e Produtos Lácteos**, foram assumidos alguns compromissos no âmbito da Agenda 2000:

Esquema I.2. – *Compromissos assumidos no âmbito da Agenda 2000 para o sector do leite e produtos lácteos*



¹³ Nomeadamente no âmbito das Portarias n.º97/94 de 9 de Fevereiro, n.º788/94 e n.º115/96 de 12 de Abril.

¹⁴ Diminuição do nível de preços internos (17% Preço Indicativo e 15% Preços de Intervenção do leite em pó e da manteiga) por aproximação aos preços mundiais.

¹⁵ As campanhas são de 1 de Julho de cada ano a 30 de Junho do ano seguinte.

¹⁶ Aumento global da QGG em 1.5% entre 2005/7 de modo a acompanhar a respectiva diminuição dos preços de intervenção e redistribuição dessas quantidades por produtores activos. Em 2005 o Conselho efectuará uma reavaliação e decidirá da continuação do sistema após 2008.

¹⁷ A quantidade de referência de cada produtor será aquela que ele possuir em 31 de Março de 2000; se durante um período de doze meses um produtor não utilizar pelo menos 70% da sua quantidade global garantida poder-se-á retirar a parte não utilizada, que reverterá para a reserva nacional.

Em anexo (*Anexo A.1., Quadros A.1.1. e A.1.2.*), apresentam-se os valores referentes aos compromissos assumidos no âmbito da Agenda 2000 em termos de preços, ajudas e valores máximos para os prémios.

1.3. Política Sócio-Estrutural

Dos instrumentos horizontais de apoio ao investimento destinados a corrigir vulnerabilidades estruturais existentes no tecido produtivo em Portugal, o financiamento traduziu-se no **apoio à execução de projectos e acções** nos domínios das infra-estruturas de apoio à actividade agrícola, da modernização das estruturas de produção, transformação e comercialização e apoio ao desenvolvimento associativo e a estruturas de investigação e formação. Embora grande parte das medidas executadas tivessem efeitos estruturantes indirectos no desenvolvimento do sector, apenas em algumas delas poderá ser avaliado o seu impacto.

No que se refere ao Apoio às explorações agrícolas, tanto no primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I) como no Programa de Apoio à Modernização da Agricultura e da Floresta (PAMAF), no âmbito do QCA II, a medida de Melhoria da Eficácia das Estruturas Agrícolas visou a modernização do tecido empresarial agrícola, a melhoria na organização das explorações e a manutenção da agricultura em zonas

- As condições de aplicação deste instrumento de desenvolvimento foram particularmente importantes para a instalação de jovens agricultores, possibilitando por um lado a continuidade de uma actividade com grandes potencialidades em algumas regiões e, por outro, proporcionando o apetrechamento das explorações com infra-estruturas e equipamentos mais adequados a utilização de novas tecnologias.

- No período 1994/98, o investimento nas explorações com especialização ou orientação em bovinos de leite¹⁸ referente a projectos aprovados no âmbito do PAMAF (Medida 2 /Acção 1) – Ajudas aos investimentos nas explorações agrícolas Reg.2328/91, representou 13.4% do total de investimento aprovado nesta medida e 23.9% do investimento em animais reprodutores. No conjunto destas explorações, o investimento com maior peso é referente às explorações leiteiras especializadas (67.9%), com maior incidência na região Norte (65.8%)¹⁹ (*Anexo A.1., Quadros A.1.3. e A.1.4.*).

No âmbito do Programa Nacional de Apoio à Reestruturação e Inovação do Sector Agrícola (NOVAGRI), mediante a acção referente aos ovinos e caprinos possibilitou-se a execução de investimentos em salas de ordenha e queijarias, com particular interesse nas zonas de produção com

- Para o período de 1992/95, os subprogramas de Bovinos Autóctones e de Ovinos e Caprinos representaram, no seu conjunto, 22% do montante total do investimento, contemplando ajudas à manutenção dos efectivos de determinadas raças autóctones não consideradas em vias de extinção e apoios aos investimentos nessas explorações.

No âmbito dos Apoios à Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas e Silvícolas, desempenharam um papel estruturante não só os apoios aos investimentos em infra-estruturas e equipamentos de transformação e comercialização de leite e produtos lácteos, mas também as actividades de certificação e promoção da qualidade dos produtos

- No que se refere à aplicação dos fundos estruturais destinados à **Transformação e Comercialização de Produtos Agrícolas** ao abrigo dos Reg.(CEE) nº355/77 e Reg.(CEE) nº866/90 no período de 1986 a 1997, foram investidos no sector do leite e produtos lácteos 25,7 milhões contos a preços correntes, representando cerca de 14.3% do montante global de investimento no Continente (*Anexo A.1., Quadro A.1.5.*). Os investimentos tiveram maior expressão nas zonas de maior produção como as Regiões de Entre Douro e Minho (EDM) e Beira Litoral (BL), com cerca de 61% do investimento total do sector;

¹⁸ Segundo a orientação técnico-económica (OTE) e NUTS de nível II.

¹⁹ Fonte: *Relatório Projectos Aprovados por OTE das explorações e NUT nível II*, IFADAP.

No período de 1994 a 1997, os projectos aprovados, envolveram sobretudo a modernização de unidades existentes sem alteração das capacidades instaladas e reestruturação sem alteração ou com diminuição das capacidades, representando 78.2% do investimento aprovado no sector do leite e produtos lácteos (*Anexo A.1., Quadro A.1.6.*).

- O apoio concedido a acções de mercado, no que se refere à acção de ***Incentivo aos Produtos Tradicionais Regionais***, visou sobretudo a criação ou modernização de unidades que elaborem produtos do sector dos lacticínios com Denominação de Origem (DO), com uma Indicação Geográfica (IG) ou com um Certificado de Especificidade (CE), bem como a certificação e a promoção no mercado destes produtos e, por outro, o reforço da capacidade de acesso ao mercado de produtos de qualidade. Dos produtos abrangidos dentro do sector, os queijos com DOP, são considerados prioritários, representando, no entanto, apenas 2% da produção total nacional de queijo. De facto, embora se tenha conseguido melhorar a organização e a intensificação da produção, através da consolidação dos processos de reconhecimento, de promoção e de comercialização, o equivalente de produção não é ainda representativo face ao total de produtos lácteos.

No período 1994/97, este tipo de investimento no sector do leite e produtos lácteos representou cerca de 43% do investimento elegível no conjunto dos sectores abrangidos (1 950 043 cts), sendo nas regiões de Trás-os-Montes (TM), Beira Interior (BI) e Alentejo (ALT) que tiveram maior expressão, abrangendo 87% do investimento (*Anexo A.1., Quadro A.1.7.*).

*Ainda no âmbito do PAMAF, a Medida IED, Formação e Organização, nas componentes de Reforço da Capacidade Técnica e de Gestão das Organizações de Agricultores e na Certificação de Sistemas de Qualidade das Empresas Agro-Alimentares, teve efeitos estruturantes no sector do leite e produtos lácteos, embora não sejam acções específicas do sector. As Medidas Veterinárias adoptadas tiveram pelo contrário um efeito directo, ao actuarem no âmbito da profilaxia de doenças dos bovinos e da salvaguarda da saúde pública, assumindo particular importância as associadas à BSE (*Encefalopatia Espongiforme Bovina*).*

- Relativamente à componente dos Agrupamentos de Defesa Sanitária (ADS), que deu continuidade ao sub-programa criado no âmbito do PEDAP²⁰ em 1988, apenas poderá ser analisada a sua expressão no sector pecuário global. No entanto, teve de alguma forma efeitos no sector, ao contribuir para a melhoria e controlo do estado sanitário de bovinos e pequenos ruminantes, nomeadamente na erradicação de doenças desses animais, através da execução de Programas Sanitários e constituição e alargamento de ADS. Entre 1988 e 1993, foram aplicados no âmbito deste Programa, cerca de 17.8 milhões de contos, o que representa 9.5% do montante total aprovado no PEDAP (*Anexo A.1., Quadro A.1.8.*).

²⁰ Programa Específico de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa.

No âmbito da componente ambiental, foram criados alguns regimes de incentivos, nomeadamente as Medidas Agro-Ambientais e o Apoio à adaptação ambiental das unidades agro-industriais ou de pecuária sem terra, com o objectivo de protecção e melhoramento do ambiente ou pelo menos uma minimização do impacto ambiental da actividade. Sobretudo ao nível das unidades agro-industriais, assume particular importância a implementação do “Contrato de Adaptação Ambiental” para o sector do Leite e Lacticínios. em vigor desde 1997.

- Os investimentos associados ao **melhoramento do bem-estar animal e protecção ambiental** ao nível das unidades de produção, apesar de não terem sido objecto de um programa específico para o sector, eram contemplados a partida nos investimentos relativos às estruturas produtivas correspondentes, não sendo no entanto possível com os dados disponíveis efectuar a respectiva quantificação.