



## ESTRATÉGIA NACIONAL PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DO AGROALIMENTAR

Orientações estratégicas e políticas públicas para a internacionalização do  
sector agroalimentar

### **1. A VISÃO ESTRATÉGICA: O GRANDE OBJECTIVO A 7 ANOS**

---

O presente documento visa delinear as orientações estratégicas e as políticas públicas para a internacionalização do sector agroalimentar até ao final da presente década, correspondendo ao quadro da programação dos fundos comunitários 2014-2020.

Neste sentido, é proposta a **Visão** para a Estratégia Nacional do Sector Agroalimentar que a seguir se enuncia.

***Portugal propõe-se alcançar a autossuficiência, em valor, no sector agroalimentar até ao ano 2020, promovendo:***

- ***um nível cada vez mais elevado de incorporação de matéria-prima nacional pela indústria agroalimentar, o que pressupõe, naturalmente, o apoio a políticas de aumento da produção primária e estímulo ao investimento na agricultura;***



- ***a internacionalização das empresas nas suas principais vertentes (exportações, investimento direto estrangeiro em Portugal e investimento das empresas portuguesas noutras economias);***
- ***a transferência do conhecimento tecnológico e de mercado, entre as empresas e entre estas e as entidades do sistema nacional científico e tecnológico.***

Este documento – cujo processo de preparação, maturação conceptual e definição se explica brevemente no ponto 2 – destina-se a dar execução ao enunciado no 2º travessão, numa abordagem complementar entre as suas várias vertentes.

#### **Programa do XIX Governo Constitucional – caixa 1**

Objetivos Estratégicos:

*Aumentar a produção nacional com vista a contribuir para a autossuficiência alimentar medida em termos globais, ou seja, em valor.*

Página 52

## **2. ENQUADRAMENTO**

---

O sector agroalimentar português caracteriza-se por uma estrutura baseada em cadeias produtivas longas, que se iniciam na produção das respetivas matérias-primas, essencialmente agrícolas, passando por vários níveis de transformação e acondicionamento industrial e etapas de comercialização, até chegar ao consumidor final. A diversidade de produtos e de agentes intervenientes na sua cadeia de valor tem levado a alguma dispersão no conjunto de políticas



públicas que visam estimular o seu desenvolvimento e, em particular, o seu processo de internacionalização.

De facto, a extensão da cadeia produtiva das diversas fileiras sectoriais que compõem o agroalimentar, a par da natural dispersão territorial e da diversidade de dimensão dos agentes económicos intervenientes, confere-lhe uma especificidade que aconselha à reflexão sobre uma estratégia própria para o seu desenvolvimento.

No quadro dessa estratégia de desenvolvimento, a dimensão da internacionalização assume especial relevância. Com efeito, a dinâmica recente do sector agroalimentar, mostra um crescimento muito interessante e sustentado, em que se regista uma taxa de crescimento média anual das exportações de 8.6% no complexo agroalimentar no período 2000 – 2012.

**Taxas de crescimento médias anuais do comércio internacional do  
Complexo Agroflorestal e Pescas e Economia 2000-2012**  
(preços correntes)

(%)

	Importações	Exportações
Agricultura	4,1	12,4
<b>Pescas</b>	<b>4,7</b>	<b>6,5</b>
Ind. Alimentares Bebidas e Tabaco	4,6	8,2
<b>Silvicultura</b>	<b>-1,0</b>	<b>3,9</b>
Indústrias Florestais	1,2	4,1
<b>Complexo Agroalimentar</b>	<b>4,5</b>	<b>8,6</b>
<b>Complexo Agro Florestal e Pescas</b>	<b>3,7</b>	<b>6,3</b>
Economia - bens	1,8	4,3
<b>Economia - bens e serviços</b>	<b>2,1</b>	<b>4,7</b>

Última atualização - Março de 2013

Fonte: Estimativas GPP, a partir de Contas Nacionais, INE



Se tomarmos como prisma de análise um lapso de tempo menor (2008 – 2012), vemos que a tendência é a mesma, constatando-se também que as importações cresceram a um ritmo menor (1.6% no caso da agricultura; 2.3% no caso do complexo agroalimentar).

**Taxas de crescimento médias anuais do comércio internacional do  
Complexo Agroflorestal e Pescas e Economia 2008-2012  
(preços correntes)**

	Importações	Exportações
Agricultura (1)	1,6	10,3
<b>Pescas (2)</b>	<b>5,4</b>	<b>4,8</b>
Ind. Alimentares Bebidas e Tabaco (3)	2,5	5,4
<b>Silvicultura (4)</b>	<b>6,2</b>	<b>-11,0</b>
Indústrias Florestais (5)	-1,7	9,7
<b>Complexo Agroalimentar (6=1+2+3)</b>	<b>2,3</b>	<b>6,1</b>
<b>Complexo Florestal (7=4+5)</b>	<b>-0,9</b>	<b>8,8</b>
<b>Complexo Agro Florestal e Pescas (8=6+7)</b>	<b>1,7</b>	<b>7,3</b>
Economia - bens	-3,3	3,9
<b>Economia - bens e serviços</b>	<b>-2,9</b>	<b>3,5</b>

Última actualização - Março de 2013

Fonte: Estimativas GPP, a partir de Contas Nacionais, INE



Complementarmente, os valores do VAB (Valor Acrescentado Bruto) mostram a importância estratégica do sector e o peso que o mesmo tem na economia nacional:

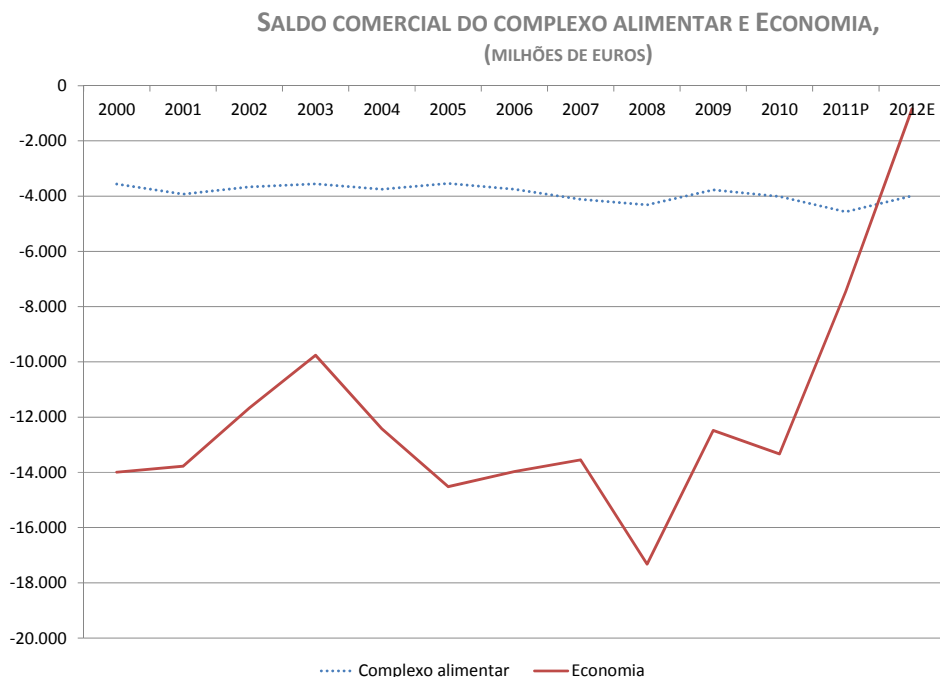
(10<sup>6</sup> euros)

	VAB a preços correntes				
	2008	2009	2010	2011 <sup>P</sup>	2012 <sup>E</sup>
<b>Agricultura</b>	2.455	2.425	2.414	2.148	2.123
<b>Pesca</b>	412	376	396	500	513
<b>Ind. Alimentares Bebidas e Tabaco</b>	2.985	3.169	3.187	3.252	3.285
<b>Silvicultura</b>	651	610	657	591	585
<b>Indústrias Florestais</b>	2.178	1.954	2.291	2.337	2.344
<b>Complexo Agroalimentar</b>	5.851	5.971	5.997	5.900	5.921
<b>Complexo Florestal</b>	2.829	2.564	2.948	2.929	2.929
<b>Complexo Agro Florestal e Pescas</b>	8.680	8.534	8.946	8.829	8.850
<b>VAB total</b>	149.311	148.703	151.413	149.268	144.033

Última actualização - Março de 2013

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE

Cumprir notar que o sector agroalimentar contribui de forma não despendida para o equilíbrio da balança comercial portuguesa de bens e serviços, o que se explica pela diminuição das importações no Resto da Economia, decorrentes das quebras importantes do investimento e do consumo internos. Registou-se, é bom assinalá-lo, uma diminuição do défice da balança comercial agroalimentar em 2012, na ordem dos 600 milhões de euros, o que corresponde a 12.5%.



P- dados provisórios; E- estimativas

Fonte: GPP, a partir de Contas Nacionais, INE.  
Data de versão dos dados: Março de 2013

Deste modo, é essencial que as estratégias e as políticas públicas apresentem uma real adaptação às características deste sector produtivo e aos seus agentes económicos, sendo desejável que os instrumentos de apoio respondam a esta realidade de uma forma integrada, ao invés de se esperar que sejam os empresários e os seus projetos a ajustarem-se à compartimentação dos objetivos e dos instrumentos e programas de incentivo públicos existentes para o efeito.

O Ministério da Agricultura e do Mar (MAM) pretende, consequentemente, dar um contributo relevante para definir uma orientação estratégica para o apoio à internacionalização do sector agroalimentar, a qual deverá integrar uma linha para a programação das políticas do ministério bem como um posicionamento na articulação destas com outros *fora* sobre esta matéria, nomeadamente o



relevante papel do Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia (CEIE).

O presente documento, elaborado com base no retrato da situação e nos contributos do sector, apresenta as propostas relativas às principais orientações estratégicas e políticas públicas para a internacionalização do sector agroalimentar, para o período 2014-2020.

No início de 2012, o MAM lançou aos principais agentes do sector o desafio de estudar uma estratégia de internacionalização que, uma vez recebida, foi submetida a apreciação pública pelo Gabinete de Planeamento e Políticas. Este documento, por seu lado, já tinha envolvido a participação de um elevado número de entidades associativas sectoriais e de empresas em processo de internacionalização. (*Vide caixa 2*)

Acresce que o Governo apresentou recentemente o documento “Estratégia para o Crescimento e Fomento Industrial 2013- 2020” (ECEFI), atualmente em finalização depois de consulta pública junto dos parceiros sociais e políticos, que dedica um dos seus oito eixos à internacionalização. Este documento opta por não destacar nenhuma fileira em especial, projetando objetivos a médio prazo e deixando depois uma reflexão sobre os sectores em concreto para momento posterior. O documento ora apresentado pretende ser um contributo para o vector da internacionalização, na sua dimensão agroalimentar. A ECEFI foi analisada pelo Conselho Estratégico para a Internacionalização da Economia que, com base nela, fez um duplo exercício: por um lado, “cruzou” os objetivos da ECEFI com o documento das 33 medidas em que o CEIE tem vindo a trabalhar no último ano (ficando demonstrada, assim, uma assinalável convergência substantiva e metodológica); por outro, produziu uma nota



síntese de reflexão sobre as dinâmicas de um e outro processo com vista a destacar as sinergias.

O Governo empenhar-se-á, durante todo o período de negociação do próximo Quadro Financeiro Plurianual e da programação dos instrumentos de apoio nacionais, na promoção da internacionalização e da competitividade do tecido empresarial português, contribuindo para atingir o objetivo da autossuficiência do sector agroalimentar, em valor, em 2020 e reconhecendo, na prossecução desse objetivo, o papel central do respectivo sector.

#### **Um processo abrangente e inclusivo – caixa 2**

Em janeiro de 2012, o MAM lançou o desafio aos parceiros do sector, constituindo o encontro então realizado o início de um processo que se veio a desenrolar até ao verão desse ano. Na Feira Nacional da Agricultura de 2012 (Santarém), a Ministra da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território participou num seminário organizado pela CAP sobre esta temática e apresentou algumas linhas preliminares sobre o exercício. Todos foram chamados a participar nesta reflexão global e abrangente e a trazer o seu saber e a sua sensibilidade sobre a internacionalização. Partiu-se do documento da *PortugalFoods* intitulado “Portugal Excepcional – Estratégia de Internacionalização do Sector Agro-Alimentar 2012-2017” que, por sua vez, circulou por mais de 40 entidades a fim de poder ser melhorado e enriquecido. A Federação das Indústrias Portuguesas Agroalimentares (FIPA) e a ViniPortugal produziram igualmente dois documentos de reflexão sobre o assunto que devem ser lidos em complementaridade ao primeiro documento: respetivamente “Estratégia de Internacionalização do Sector Agro-Alimentar – Contributos da FIPA” e “Plano Estratégico para a Internacionalização do Sector dos Vinhos de Portugal” (ViniPortugal). Estes três agentes produziram depois um documento síntese que foi presente ao Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia a 25 de fevereiro de 2013 – “Prioridades Estratégicas para a Internacionalização do Sector agroalimentar – Documento de Compromisso”.

Finalmente, refira-se o documento “Internacionalização dos Sectores Agro-Alimentar e Florestal” (julho de 2010), elaborado pelo GPP, num contexto distinto do atual do ponto de vista político e institucional, e que resultou de um processo de consulta e envolvimento a um número significativo de entidades que o relatório, muito justamente, enumera.

O documento síntese que agora se apresenta colheu elementos em todos os documentos referidos neste quadro e deles é devedor nas suas múltiplas perspetivas e valências. Entendeu o Governo que deveria apresentar o seu próprio documento, assumidamente sintético, que apontasse diretrizes e objetivos, sem se substituir aos agentes naquilo que deve ser a sua livre escolha numa economia aberta e que valoriza a autonomia dos seus agentes. Este documento deve, pois, ser lido em conjunto com os documentos que lhe servem de base, numa lógica integradora e de complementaridade.

Todos os documentos referidos podem ser consultados no sítio do Gabinete de Planeamento e Políticas do MAM em [www.gpp.pt](http://www.gpp.pt)





### 3. GRANDES EIXOS DE DESENVOLVIMENTO ESTRATÉGICO

---

A concretização da Visão Estratégica apresentada pressupõe a adoção de um conjunto de Eixos de Desenvolvimento em torno dos quais se deverão estruturar as diversas medidas e ações de política pública que darão corpo à Estratégia Nacional para a Internacionalização do Sector Agroalimentar.

Assim, e no contexto da procura do aumento dos níveis de competitividade e de sustentabilidade interna, bem como do desígnio estratégico nacional de incremento da sua internacionalização, a presente Estratégia estrutura-se em torno dos seguintes Eixos, devendo todos eles contribuir para a criação de um ambiente de negócios propício e incentivador da internacionalização do sector agroalimentar.

- i. **Eixo 1 - Promoção de uma forte integração entre a agricultura e a indústria agroalimentar**, potenciando o efeito multiplicador em termos económicos, sociais e territoriais e o acréscimo de valor ao longo da cadeia alimentar, nomeadamente aumentando a taxa de incorporação de matéria-prima nacional nas indústrias, criando assim uma oportunidade de crescimento para a agricultura produtora dessa mesma matéria-prima.
  
- ii. **Eixo 2 - Promoção de mecanismos de incentivo ao investimento das empresas e de melhoria do desempenho de gestão**, nomeadamente através de instrumentos de financiamento (subsídios em capital e melhoria das condições de crédito), que contribuam de forma sustentável para aumentar a capacidade concorrencial das empresas no acesso aos



mercados externos e no investimento em espaços económicos diversos, incluindo missões empresariais no estrangeiro e missões estrangeiras em Portugal.

- iii. **Eixo 3 - Promoção da detecção de oportunidades** de parceria e/ou investimento cruzado com empresas sedeadas noutros espaços económicos e facilitação dos respetivos contactos, permitindo, entre outros fins, o financiamento de empresas nacionais. Serão igualmente promovidas as parcerias relevantes entre os sectores agrícola, agroindustrial e do comércio, visando a facilitação de acesso a mercados externos, sobretudo ao nível da distribuição e logística, aproveitando, entre outros, a rede de empresas portuguesas a operar no exterior.
  
- iv. **Eixo 4 - Promoção do acesso ao conhecimento tecnológico, à inovação e à investigação aplicada pelas empresas já internacionalizadas ou em processo de internacionalização** através de parcerias intrasectoriais e da cooperação com entidades do sistema científico e tecnológico, constituindo plataformas comuns de partilha de informação.

#### **4. OBJETIVOS OPERACIONAIS**

---

As propostas apresentadas pelo sector identificam mercados externos prioritários e definem linhas de orientação visando um melhor conhecimento e atuação nesses mercados.



Estas indicações, acrescidas de outras que tenham sido ou possam vir a ser disponibilizadas, nomeadamente pelo trabalho contínuo da AICEP, constituem um referencial que terá de ser permanentemente atualizado tendo em conta a dinâmica dos mercados, devendo ser referidas, nesse exercício, as empresas e associações sectoriais sempre apoiadas pelos organismos públicos com responsabilidades nos domínios da internacionalização.

Ao MAM cumpre, neste domínio, interpretar os contributos recolhidos a partir do conjunto alargado de agentes do sector agroalimentar e definir as prioridades em matéria de elaboração (instrumentos) e coordenação (gestão dos instrumentos) de políticas de incentivos à internacionalização, tendo como base a operacionalização dos recursos financeiros que irão ser disponibilizados no próximo período de programação de fundos comunitários, retirando também consequências, neste exercício, dos problemas e limitações identificados nos instrumentos de apoio atualmente em vigor.

Apontam-se, conseqüentemente, os **objetivos operacionais** que se consideram concorrer para os Eixos Estratégicos mencionados no ponto anterior, dando corpo às prioridades identificadas pelo sector e sendo uma decorrência dos referidos eixos:

- i. **Promover políticas de eficiência coletiva**, através de um sistema de estímulo ao desenvolvimento pleno, alargado e sustentado de matérias-primas nacionais, indo nomeadamente ao encontro dos segmentos de maior potencial;
- ii. **Apoiar o posicionamento externo de Portugal, das marcas e dos produtos portugueses** através do fomento de ações de *marketing* e



incentivando as sinergias com ações de promoção noutros domínios económicos (nomeadamente com as ações de promoção do turismo).

- iii. **Reforçar os mecanismos de cooperação entre investimento público e investimentos privados** e apoiar fortemente o investimento na eficiência e na diplomacia económica, potenciando, sempre que for possível e apropriado, o papel da diáspora.
  
- iv. **Contemplar o sector agroalimentar no âmbito de instrumentos financeiros de apoio à internacionalização;**
  
- v. **Apostar no aumento da capacitação das empresas,** tanto no domínio tecnológico, como no domínio da formação, e acesso à informação utilizando os mecanismos de *Business Intelligence*.
  
- vi. **Lutar pela abertura de novos mercados,** através de uma política pró-ativa de luta contra as barreiras não pautais, com destaque para as barreiras fitossanitárias.
  
- vii. **Melhorar o ambiente de competitividade das empresas,** nomeadamente através da redução dos vários custos de contexto, identificados pelas empresas e que as afectam.



### Identificação e eliminação de barreiras não pautais – caixa 3

Sendo as questões estritamente pautais decorrentes de compromissos assumidos pelos Estados Membros da União Europeia em sede de política comercial comum, a margem de manobra e ação dos Estados está, de certo modo, focada nas barreiras não pautais, sem prejuízo de Portugal, enquanto Estado Membro da União Europeia, lutar pela defesa dos seus interesses próprios nesta matéria junto da Comissão Europeia.

Compete aos Estados – na defesa dos seus próprios interesses comerciais e em linha com o que são as preocupações sentidas pelos seus agentes em função do seu perfil comercial – identificar essas barreiras e, com os instrumentos diplomáticos ao seu dispor, tentar superá-las. O MAM tem feito um trabalho de levantamento dessas barreiras que pode ser consultado aqui: <http://www.gpp.pt/GlobalAgriMar/Docs/2012QuadroBarreiras.pdf>

Este aspecto tem merecido uma particular atenção do MAM em articulação estreita com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e com a rede externa das embaixadas, merecendo ser sublinhado o esforço conjunto para encerrar, com sucesso, alguns processos pendentes e abrir outros processos negociais.

Refira-se, complementarmente, que esta preocupação mereceu já a atenção do Conselho Estratégico de Internacionalização da Economia e de um dos seus grupos de trabalho: vide medida II.2 e plataforma ali mencionada, aliás em linha como a ECEFI (medida 6.4).

## 5. MODELO DE GOVERNAÇÃO E INSTRUMENTOS

A concretização da estratégia de internacionalização para o sector (através da definição das medidas e ações que virão consubstanciar cada um dos Eixos Estratégicos) e o seu sucesso está dependente:

- a) **da integração e otimização dos recursos financeiros** a disponibilizar através de uma política pública concertada;
- b) **da forma de organização e gestão desses instrumentos;**
- c) **do grau de participação, corresponsabilização e compromisso de todas as entidades envolvidas.**

Ao sector devem, portanto, ser disponibilizados meios de financiamento visando o apoio à internacionalização das empresas, assegurando ganhos de dimensão e acesos mais alargado a redes de conhecimento e de influência



relevantes, de modo a garantir a coerência na abordagem, ambição nos objetivos e qualidade nas ações.

Tendo estes aspectos em linha de conta, o modelo de governação que propomos assenta em dois pilares fundamentais:

- i. **Criação de uma solução consistente e simplificada para o financiamento da estratégia proposta**, que se oriente por uma preocupação permanente de eficácia e que seja 'amiga' do utilizador/beneficiário.
- ii. **Integração e consolidação de uma Plataforma de Informação e Desenvolvimento Tecnológico**

Esta Plataforma de capacitação para a Internacionalização do Sector Agroalimentar será alimentada com base nos centros de produção e tratamento de informação existentes e/ou a criar, de forma a possibilitar às empresas a partilha de conhecimentos (inovação, marketing, organização e gestão), otimização de projetos e resultados, informação de acesso a mercados, geração de novas áreas de trabalho, fomento de inovação e bolsa de contactos empresariais. A gestão deve ser feita em cooperação entre entidades públicas e privadas e na partilha de responsabilidades com o meio empresarial. O site GLOBAL AGRIMAR é já um ponto de partida deste importante pilar (vide caixa 3).



## **6. PERSPECTIVAS DE APOIO PÚBLICO AO INVESTIMENTO NA INTERNACIONALIZAÇÃO DO SETOR AGROALIMENTAR**

---

É essencial que os programas de incentivo à internacionalização do sector agroalimentar tenham uma perspectiva integrada, procurando a alocação eficiente dos recursos disponíveis para este fim.

A indefinição de fronteiras explícitas entre o FEADER/FEAMP e o FEDER neste âmbito (uma especificidade das indústrias agroalimentares) atua frequentemente como um impedimento ao acesso a financiamento comunitário de projetos relevantes e integrados. Tendo em conta esta experiência, justifica-se que se reflita sobre um enquadramento financeiro adequado e equitativo para a internacionalização do sector agroalimentar, que permita potenciar a sua capacidade intrínseca de crescimento de todas as empresas.

O MAM propõe-se promover um mecanismo diligente, eficaz, no estrito respeito pelas regras de enquadramento dos fundos, nomeadamente pelo princípio da rastreabilidade.

Visa-se que as empresas encontrem um mecanismo mais expedito, devendo a candidatura assentar no projeto e não no fundo que o financia. Assim, ao contrário do que existe atualmente, as empresas não necessitarão de “partir” artificialmente projetos para apresentação de candidaturas separadas a cada programa.

Nesta matéria, importa ter presente as Resoluções do Conselho de Ministros 98/2012, de 26 de novembro e 33/2013, de 20 de maio, em que o PO temático da “competitividade e internacionalização” surge como axial da nova arquitetura dos fundos (cfr. nº 3 da RCM 33/2013). Complementarmente, importa ter presente que “As Linhas de reorientação da programação estrutural” (em anexo



à referida RCM) apontam para uma ideia que deve ser prosseguida da permanente simplificação e desburocratização de processos. Na mesma linha, e como refere o citado documento, o acesso a estes fundos terá de ser orientado por uma ideia de racionalização de esforços que passa pela existência de balcões únicos de candidatura para os promotores, mesmo se, a jusante, o financiamento pode vir a ter origem em mais do que um fundo.