

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:

- a «Proposta de Regulamento do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 1255/1999 que estabelece a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos» (2003/0011 (CNS)), e
- a «Proposta de Regulamento do Conselho que institui uma imposição suplementar no sector do leite e dos produtos lácteos» (2003/0012 (CNS))

(COM(2003) 23 final — 2003/0011 + 0012 (CNS))

(2003/C 208/12)

Em 10 de Fevereiro de 2003, o Conselho Europeu decidiu, nos termos do n.º 1 do artigo 37.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre as propostas mencionadas.

A Secção Especializada de Agricultura, Desenvolvimento Rural e Ambiente, incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos, emitiu parecer em 25 de Abril de 2003, sendo relator Bernd Voss.

Na 399.^a reunião plenária de 14 e 15 de Maio de 2003 (sessão de 14 de Maio), o Comité Económico e Social Europeu aprovou, por 77 votos a favor, 13 votos contra e 17 abstenções, o seguinte parecer.

1. Introdução

1.1. Com o Regulamento (CEE) n.º 804/68 do Conselho foi introduzida a organização comum de mercado no sector do leite e dos produtos lácteos. Os instrumentos de mercado essenciais são os preços comuns, a intervenção estatal e a armazenagem privada, apoios ao consumo interno e restituições à exportação, bem como o regime de quotas leiteiras introduzido em 1984, ano de grandes excedentes no sector comunitário do leite; o objectivo do referido regime é o apoio aos preços ao produtor e, simultaneamente, a limitação da produção e das despesas.

1.2. Apesar do retrocesso das empresas leiteiras, as explorações de gado leiteiro, desde a introdução do regime de quotas, mantiveram-se estáveis nas zonas desfavorecidas. De acordo com o Eurostat, quase 50 % das empresas leiteiras localiza-se nas zonas desfavorecidas e a percentagem do gado leiteiro ronda os 38 %.

1.3. No quadro da reforma da Política Agrícola Comum, de Março de 1999 pelo Conselho Europeu de Berlim, decidiu-se, para o sector do leite, prorrogar o regime de quotas leiteiras até 2008, descer os preços de intervenção em 15 % a partir da campanha 2005/2006, introduzir pagamentos directos e, a partir de 2005, aumentar a quota em cerca de 2,4 %. Em 2000, 0,9 % do montante da quota comunitária já foi distribuído adicionalmente em alguns Estados-Membros. Além disso, no âmbito da revisão intercalar, a Comissão Europeia foi incumbida de elaborar um relatório sobre o impacto da reforma e de apresentar propostas para o sector do leite após 2008.

1.4. Em 10 de Julho de 2002, a Comissão, num relatório sobre as quotas leiteiras (SEC (2002) 789 final), apresentou quatro opções como base da revisão intercalar:

Opção 1: manutenção das medidas da Agenda 2000 até 2015 (nenhuma reforma para além desta data);

Opção 2: repetição da abordagem da Agenda 2000 (nova descida dos preços de intervenção e novo aumento de quotas em cerca de 3 %);

Opção 3: introdução de um regime de quotas bi-faseado (quota A reduzida em extensão para o mercado comunitário, bem como quota C ilimitada para a produção a condições de mercado mundial);

Opção 4: abolição da quota em 2008 e nova descida dos preços de intervenção em cerca de 25 %.

1.5. Mais de metade das 1,7 milhões de explorações de bovinos contêm gado leiteiro (1997). Se incluirmos a transformação, o sector do leite emprega cerca de 2 milhões de pessoas. Na maioria dos Estados-Membros e no conjunto da UE, a produção de leite é a actividade agrícola mais importante. Ao nível da UE, só o sector do leite é responsável por aproximadamente 14 % do valor total da produção agrícola. Desse valor, cerca de 38 000 milhões de EUR situam-se ao nível da produção e cerca de 80 mil milhões EUR no sector da transformação. Nas regiões de pastagens, 80 % do valor acrescentado agrícola provém da produção de leite.

1.6. Historicamente, grande parte da diversidade dos terrenos cultivados na Europa deve-se às explorações bovinas e ao aproveitamento para pastagens. Tanto a diversidade regional do solo e do clima, como as diferentes formas de utilização e de exploração conduziram a uma grande variedade dos terrenos cultivados. Os vitelos, apesar de grandes consumidores de ração, são os que mais necessitam de pasto na Europa

Central. A grande percentagem de explorações de gado leiteiro geridas em termos ecológicos em alguns países comprova a grande importância ambiental da criação de gado leiteiro.

1.7. Uma outra característica distintiva da Europa é a grande variedade de produtos lácteos regionais associada ao gado leiteiro, que, além disso, é de grande qualidade. A produção e a transformação de leite europeias recorre a um elevado nível tecnológico.

1.8. Em termos económicos, há uma forte ligação entre as explorações de gado leiteiro e a produção de carne de vaca. Uma quebra de interesse pela criação bovina (p. ex., devido a uma descida de preços ou a uma dissociação de prémios) terá como efeito pressionar os preços dos vitelos e fará baixar os rendimentos dos produtores de leite.

2. Conteúdo das propostas de revisão

2.1. A Comissão propõe a manutenção da regulamentação das quotas leiteiras para além de 2008, até à campanha de 2014/2015.

2.2. Deve ser mantido o método adoptado em 1984, que consiste na aplicação de uma imposição sobre as quantidades de leite, recolhidas (115 % do preço indicativo) ou vendidas directamente, que excedam um determinado limiar de garantia. A este respeito, é estabelecido, para cada Estado-Membro, um montante específico de garantia total com um teor de matéria gorda de referência.

2.3. As reformas estabelecidas na Agenda 2000 deverão ser antecipadas um ano, para 2004/2005, dado que estão disponíveis recursos orçamentais imprevistos para a reforma do mercado leiteiro.

2.4. Com base na opção 3 do relatório sobre quotas leiteiras, as quotas leiteiras nacionais dos Estados-Membros deverão ainda, em 2007 e 2008, ser aumentadas em 1 %.

2.5. O corte unitário dos preços de 15 % previsto originalmente (redução de 5 % por ano em três fases) será substituído por cortes assimétricos dos preços de intervenção ao longo de cinco anos. No seu conjunto, esta redução de 35 % dos preços da manteiga e de 17,5 % dos preços do leite em pó desnatado corresponde a uma redução global de 28 %, em cinco anos, dos preços indicativos comunitários no sector leiteiro, ou seja, os actuais 30,98 cent/kg descerão para 22,21 cent/kg.

2.6. A Comissão propõe o limite máximo de 30 000 toneladas para as compras de intervenção de manteiga. Acima desse limite, a compra poderá ter lugar através de concurso.

2.7. Em 2007 e 2008 atribuir-se-á aos produtores de leite uma compensação parcial pelas reduções dos preços através de pagamentos directos. A compensação parcial pela redução do preço passará de 0,575 cent/kg, em 2004, para 2,874 cent/kg, em 2008.

2.8. Adicionalmente, limites máximos nacionais para o leite poderão ser transferidos para as quantidades de referência individuais ou, então, pagos de outra forma. Deste modo, em 2008, o valor dos pagamentos compensatórios rondará os 4,17 cent/kg leite, o que corresponde a uma compensação parcial de apenas 50 %.

2.9. Desde o início da reforma (2004) dever-se-á proceder à dissociação das ajudas directas e ao seu pagamento por exploração e superfície. Toma-se por base o total dos prémios já atribuídos à exploração.

2.10. Ao contrário do que sucede noutras áreas de mercado, a data de referência para calcular o montante dos prémios para o sector do leite não se situa no passado, mas, antes, no futuro (31 de Março de 2004).

3. Observações na generalidade

3.1. Os custos médios de produção para o leite situam-se, na UE, nos 30-35 cent/kg, podendo, no entanto, ultrapassar os 45 cent/kg, consoante os factores de localização, o clima, a estrutura agrícola e o custo de quota. O favorecimento unilateral do preço das forragens para as superfícies de terras aráveis, que se vem verificando desde 1992, distorce a concorrência. Em relação às explorações de terras aráveis, a concessão de prémios à cultura de milho para ensilagem tem até hoje prejudicado, em termos de preços das forragens, as explorações ocupadas por pastagens.

3.2. Em diversos pareceres sobre a multifuncionalidade e sobre o modelo agrícola europeu, o CESE referiu a importância da produção de leite⁽¹⁾. As exigências da sociedade e, sobretudo, do consumidor comunitário no que se refere à qualidade do produto e às condições de produção, bem como a garantia do nível de produção requerem um apoio especial à produção de leite através da protecção face ao exterior.

3.3. O CESE defende a proposta da Comissão de prorrogar o regime de contingentação do leite para além de 2008, pois o abandono do regime de quotas teria por consequência o aumento da produção e uma incalculável descida de preços. Embora, em parte, os gastos (para arrendamento de quotas) baixassem muito, os rendimentos dos produtores sofreriam uma forte diminuição e o número de tarefas aumentaria, pois, em especial nas zonas de pastagens, não há alternativas económicas à produção de leite. Tal teria consequências

⁽¹⁾ JO C 368 de 20.12.1999, p. 76-86.

devastadoras no que se refere aos objectivos de uma agricultura exercida na totalidade do território e, em especial, da conservação das superfícies ocupadas por pastagens, importante para a protecção da natureza.

3.4. O CESE constata que apenas 6 % da produção de leite mundial é comercializada nos chamados mercados mundiais. É verdade que, em termos gerais, a procura de leite e produtos lácteos aumenta ligeiramente. Todavia, o chamado mercado mundial, à data com um volume anual de negócios de aproximadamente 30 milhões de toneladas, tem uma capacidade de absorção muito limitada. As diferenças de custos de produção e imposições estão na origem da situação de desvantagem da produção de leite comunitária em relação à de algumas regiões (p. ex. Oceania e América do Sul), de tal modo que são estas últimas que, cada vez mais, abastecem o mercado mundial de mercadorias de massa. Restam à UE mercados em crescimento em segmentos de elevada qualidade.

3.5. O CESE não está de acordo com a Comissão em relação à crescente capacidade de absorção dos mercados nacionais e internacionais para os produtos lácteos europeus. Ao contrário da apreciação feita pela Comissão o mercado está, antes, fortemente limitado devido:

- ao aumento da oferta de produtos lácteos que se regista a nível mundial;
- à fraca procura resultante de um menor aumento do poder de compra;
- à estabilização do crescimento da procura de queijo depois de ultrapassada a crise de BSE;
- à evolução negativa da procura, atribuível às turbulências económicas mundiais após 11 de Setembro de 2001;
- à situação de desvantagem das exportações da UE resultante da forte posição do euro em relação a outras moedas;
- às subvenções à exportação de regiões com produção excedentária;
- às restrições a importações de importantes parceiros comerciais, como a Rússia e os EUA;
- às distorções da concorrência produzidas por organizações de comercialização de leite (Nova Zelândia) ou por medidas fiscais (EUA).

4. Observações na especialidade

4.1. No entender da Comissão, a redução do preço indicativo em 28 % justifica um aumento da quantidade de referência total para o leite após cada uma das reduções de preço, a fim de acompanhar a tendência prevista para o consumo e de evitar perturbações do mercado dos produtos lácteos.

A este respeito, o CESE constata que:

- No passado, o preço de intervenção do leite servia de ponto de orientação para os preços do leite pagos. Em média, situavam-se cerca de 10 % acima destes últimos.

Na procura do consumidor, os produtos lácteos não são elásticos. Não é realista partir do princípio de que, perante um claro aumento global — 4,4 % — da quantidade dos direitos fornecedores, a descida de preço corresponda apenas a metade da descida do preço de intervenção.

- O facto de a expansão das quotas e a descida de preços de intervenção se verificarem em paralelo com as negociações de preços anuais entre os fabricantes de lacticínios e o comércio alimentar equivale a um apoio à estratégia de dumping das cadeias retalhistas de desconto. O preço de intervenção torna-se, assim, modelo de orientação para as descidas de preços, deixando de exercer a sua função de rede de protecção.
- A compensação de preços estabelecida a partir de 2004/2005 só pode compensar cerca de metade da baixa de preços. Rejeita-se esta situação, dados os numerosos postos de trabalho pelos quais as empresas de fabrico de leite (PME) são responsáveis e a importância multifuncional do sector. O valor das compensações no sector do leite deve reger-se obrigatoriamente pelo nível actual (cerca de 90 %) dos pagamentos observados nos cereais e carne de bovino.

4.2. O armazenamento de produtos lácteos excedentários na intervenção e a exportação subvencionada aos produtos lácteos em países extra-comunitários originam custos e são postos em causa pela sociedade. Simultaneamente, regista-se no mercado único comunitário uma estagnação da procura de manteiga e um ligeiro aumento da procura de queijo e produtos frescos. Por esta razão, o CESE considera que não é, de modo nenhum, justificável a proposta da Comissão de expansão de quantidades leiteiras para 2007 e 2008 em 1 % por ano. Ao mesmo tempo, a opção pelo aumento das quotas estabelecido na Agenda 2000 não é justificável em termos de política de mercado. Com base nas conclusões de Berlim, dever-se-ia, antes, aplicar o aumento de quotas já fixado apenas quando o mercado estiver em condições de receber as respectivas quantidades sem subvenções.

4.3. A redução da intervenção para a manteiga para 30 000 toneladas e a sua limitação no tempo, bem como a possibilidade de novos armazenamentos privados, já não correspondem às exigências de um apoio aos preços. A consequência seria uma queda dos preços ao produtor para um nível claramente abaixo do nível do preço de intervenção. Por outro lado, a intervenção ilimitada poderá dar origem, em situações de mercado desfavoráveis como a actual, a intervenções de grande alcance que sobrecarreguem o mercado durante muitos anos. Assim, o CESE insta a Comissão a introduzir na sua política de mercado do leite, enquanto componente fixa, o instrumento de uma adaptação flexível de quantidades. No caso de intervenções crescentes, deve surgir automaticamente uma adaptação; no caso de intervenções reduzidas, poderá recorrer-se ao aumento das quotas. Os limiares de preços para importantes produtos derivados do leite deveriam ser um outro indicador para o ajustamento das quantidades. Deste modo, é possível conciliar os interesses dos produtores de leite, dos consumidores, dos contribuintes e da indústria do leite.

4.4. O CESE constata que a aplicação dos planos da Comissão (aumento da quantidade e diminuição de preços) faz aumentar os custos orçamentais das compensações para o leite, até 2013, para, provavelmente, 4 895 milhões de EUR. No que se refere às medidas relacionadas com o mercado, ou seja, restituições à exportação, armazenagem pública e privada e ajudas internas, a Comissão prevê que sejam necessários 1 328 milhões de EUR em 2013, em contraste com os actuais 2 360 milhões de EUR. O mercado do leite reformado custaria à UE, em 2013, cerca de 4 mil milhões de EUR a mais. Adicionalmente, os produtores de leite europeus perdem, por ano, 4 a 5 mil milhões de EUR de rendimento.

4.5. O CESE encara com grande preocupação o prazo de referência proposto (1999-2001) no documento Harbinson ⁽¹⁾ para a supressão da categoria azul (*blue box*), ambicionada pela OMC. Visto que, nesta altura, as compensações para o leite não existiam, devendo apenas ser pagas de futuro, há grande probabilidade de serem suprimidas.

4.6. O CESE rejeita as drásticas descidas de preços e a compensação de cerca de 50 % através de prémios. Chama a atenção para o facto de outras compensações oferecerem 90 % da descida de preços. Em especial devido à grande importância multifuncional da produção de leite, o Comité entende que é justa a igualdade de tratamento. Em zonas extremamente desfavorecidas (zonas de montanha, por exemplo), é necessário introduzir uma compensação através do segundo pilar.

4.7. O CESE lembra que, com base nas conclusões de Berlim, já se assistiu, em alguns países, à expansão das quantidades de leite comunitárias em 0,9 %. Actualmente, estas quantidades exercem pressão sobre os preços ao produtor, não tendo os produtores de leite recebido qualquer compensação.

4.8. O CESE teme que as propostas da Comissão sobre a reforma do mercado do leite tenham como consequência consideráveis mudanças estruturais no espaço rural comunitário. Não se percebe como o segundo pilar da PAC poderá corrigir os danos no espaço rural que a reforma do mercado do leite provocará. A dotação financeira do segundo pilar agravar-se-á. Assim, em 2013, a Europa disporá, adicionalmente, de apenas 1 481 milhões de EUR para o desenvolvimento rural, incluindo a modulação e a degressividade. Todavia, só a Polónia receberá, por ano, 0,9 mil milhões de EUR para o desenvolvimento rural.

4.9. No entender do CESE, as propostas da Comissão têm como consequência que a produção de leite nas zonas de pastagem e em regiões desfavorecidas virá, também de futuro,

a sofrer desvantagens concorrenciais agravadas. A Comissão, na sua proposta legislativa, conclui que, devido ao efeito ambiental positivo, importa promover a manutenção das pastagens permanentes, tendo em vista evitar a sua conversão maciça em terras aráveis. Com a proibição de revirar o solo das pastagens a partir de 31 de Dezembro de 2002 a Comissão pretende, no quadro das medidas de ecocondicionalidade (*cross-compliance*), estabelecer uma utilidade. Todavia, sem valor acrescentado, a proibição de revirar o solo não retirará qualquer proveito das superfícies ocupadas por pastagens. Uma possibilidade seria a de a Comissão permitir aos Estados-Membros executar nivelações de prémios regionais. Os nivelamentos regionais dos prémios podem, todavia, levar a que os produtores de leite em regiões com uma proporção de pastagens acima da média obtenham vantagens concorrenciais face aos produtores de leite das regiões com uma proporção de pastagens em média reduzida, como é frequentemente o caso nas regiões alpinas. Recomenda-se, assim, à Comissão que aperfeiçoe a sua proposta em atenção às diferenças de situação entre os Estados-Membros, de modo a possibilitar uma repartição mais justa dos prémios.

4.10. Se, de futuro, a política de comércio mundial levasse a UE a optar pela via das descidas de preços e das compensações dissociadas, deveriam os prémios de compensação para o leite ser dissociados do mesmo modo.

4.11. O CESE atribui especial importância ao instrumento do regime de quotas leiteiras, na medida em que oferece valor acrescentado regional. Neste contexto, o CESE solicita à Comissão que melhor especifique o anexo 4 das medidas horizontais.

4.12. A especificação e o objectivo da reserva nacional é conveniente. Todavia, faltam os requisitos mínimos ao seu montante. Há que criar uma definição dos chamados «critérios objectivos», de acordo com os quais é distribuída a quota nacional, para que os objectivos de uma política estrutural se tornem claros (p. ex. estímulo aos jovens agricultores).

4.13. A data de 31 de Março de 2004 para a fixação dos prémios para o sector do leite situa-se no futuro. O CESE faz notar que esta regulamentação originará especulação no mercado de quotas. Os produtores de leite mais pequenos, que, perante a provável descida dos preços não vêem quaisquer possibilidades de futuro, tentarão vender os direitos fornecedores ao preço mais elevado possível. A mudança estrutural agudizar-se-á. Perder-se-ão valiosos postos de trabalho em pequenas e médias empresas.

4.13.1. O fim da subvenção da compra de quotas é, em termos estruturais e de política orçamental, conveniente.

4.14. Visa-se a prevista redução assimétrica do preço de intervenção do leite em pó desnatado e da manteiga. O CESE entende que é igualmente conveniente rever a avaliação dos apoios aos lípidos e às proteínas no sistema de preços.

⁽¹⁾ OMC — Sessão especial do Comité Agrícola. Negociações sobre agricultura. Primeiro projecto de compromissos adicionais — TN/AG/W/1 — 17 de Fevereiro de 2003. O projecto foi revisto em 18.3.2003 (TN/AG/W/1/Rev. 1 — 18 de Março de 2003 (03-1585)).

4.15. As propostas horizontais representam uma oportunidade de equilibrar os interesses dos produtores e dos proprietários (suspensão até 5 anos de direitos aos prémios no caso de não haver acordo entre produtores e proprietários).

5. Conclusões

5.1. A UE tem de dar segurança de planeamento aos produtores de leite nas decisões políticas para além do ano 2008. O CESE acolhe favoravelmente, por princípio, a prorrogação do regime de quotas leiteiras até ao ano 2015. O Comité receia, contudo, que, através das várias propostas da Comissão, sejam postos em causa os objectivos de um regime de quotas (regime de quantidade, rendimento garantido nas zonas desfavorecidas, garantia de postos de trabalho no sector do leite, redução orçamental).

5.1.1. O CESE apela ao Conselho e à Comissão a que introduzam um novo instrumento de adaptação flexível de quantidades, que permita reagir às diferentes situações de mercado.

5.1.2. No momento presente, o CESE recusa, perante as actuais condições de mercado, a fixação de expansão da produção de leite nos anos 2007 e 2008.

5.1.3. Além disso, o CESE, perante o aumento das intervenções, insta a Comissão e o Conselho a reverem a decisão sobre a expansão de quantidades de 1,5 % com base nas conclusões de Berlim. A expansão de quantidades só deveria ter lugar quando a situação de mercado o permitisse.

5.2. O CESE rejeita as propostas da Comissão sobre a descida dos preços de intervenção, bem como a limitação a 30 000 toneladas da intervenção no caso da manteiga. Simultaneamente, insta a Comissão a, perante descidas de

preços inevitáveis, aplicar as mesmas compensações (cerca de 90 %) atribuídas a outras organizações de mercado.

5.3. Os instrumentos de mercado existentes, como subsídios, restituições e intervenções, devem ser aplicados apenas como formas de apoio ao mercado. Deveriam ser permanentemente avaliados na sua eficácia e sofrer as adaptações necessárias.

5.3.1. Para explorações situadas em zonas extremamente desfavorecidas haveria que desenvolver e adaptar instrumentos adicionais de apoio no âmbito do segundo pilar da PAC.

5.4. O CESE atribui especial importância à produção de leite em superfícies de pastagem. Por esta razão, considera urgente eliminar as desvantagens competitivas unilaterais destas zonas, resultantes da reforma agrícola de 1992. Para tal, é indispensável a compensação de prémios no âmbito do primeiro pilar da PAC.

5.5. O CESE insta a Comissão a impor com a maior brevidade, nas negociações da OMC, uma protecção de qualidade face ao exterior para o leite e os produtos lácteos, de forma a defender a valiosa produção interna e o modelo europeu de uma agricultura multifuncional.

5.6. O CESE considera que a Comissão não avaliou suficientemente o impacto das propostas legislativas sobre o leite. Faltam, sobretudo, análises do impacto sobre os sectores afectados, bem como a coerência com os objectivos das diferentes áreas políticas comunitárias afectadas. Têm de ser apresentadas as eventuais possibilidades e custos necessários para fazer face às consequências negativas provocadas pela reforma. De particular importância são os efeitos exercidos no mercado de trabalho, o número e a estrutura das pequenas e médias empresas, áreas económicas a montante e a jusante e o meio-ambiente. Os resultados dos estudos de impacto divulgados até aqui comprovam os receios do CESE.

Bruxelas, 14 de Maio de 2003.

O Presidente

do Comité Económico e Social Europeu

Roger BRIESCH