



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 16.3.2001
COM(2001) 148 final/2

ANNULE ET REMPLACE
LE COM (2001) 148 final
Concerne les 11 langues

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO ²E AO PARLAMENTO EUROPEU**

Opções para o fomento das culturas proteaginosas na União Europeia

Introdução

Na sua sessão especial de 4 de Dezembro de 2000, o Conselho ao analisar a evolução da situação no respeitante à BSE, convidou a Comissão a examinar mais pormenorizadamente a situação da oferta e da procura de proteaginosas, bem como as suas consequências, para a política actualmente em vigor neste sector, e para a retirada de terras. Durante a sessão de 26 de Fevereiro de 2001, o Conselho solicitou à Comissão que apresentasse a referida análise na sessão do Conselho do mês de Março.

A presente comunicação analisa um número limitado de opções-chave as quais são frequentemente avançadas no debate político para fomento da cultura de proteaginosas na União Europeia. Estas opções são examinadas no contexto da análise efectuada no documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre "Oferta e procura de proteaginosas na União Europeia na sequência da crise da BSE".

Todos os cálculos e estimativas foram feitos numa perspectiva de médio prazo, e fazem referência às últimas previsões, a médio prazo, dos serviços da Comissão.

1. Oleaginosas

Um elemento essencial das decisões da Agenda 2000 foi o alinhamento da ajuda às oleaginosas pela dos cereais a partir de 1 de Julho de 2002, ou seja, 63 €/t. Desta forma, no futuro as ajudas serão fixas, deixando, portanto, de estar sujeitas a reduções em caso de ultrapassagem da superfície global de cerca de 4,93 milhões de hectares, como sucede no âmbito dos compromissos de Blair House. Qualquer alteração das decisões da Agenda 2000 susceptível de trazer benefícios a curto prazo deve ser analisada sem perder de vista as desvantagens que possa acarretar no longo prazo.

Posto isto, uma solução possível para aumentar a produção de proteínas vegetais a curto e médio prazo (nos próximos 2-5 anos) consistiria em manter o regime de ajudas específico para as culturas **oleaginosas**, fixando a ajuda a um nível suficientemente atraente de forma a aumentar a área ocupada por estas culturas. Esta solução, todavia, seria relativamente dispendiosa, além do que a superfície de oleaginosas estaria, evidentemente, limitada, no âmbito do acordo de Blair House, a cerca de 4,93 milhões de hectares - aproximadamente 375 000 hectares acima da superfície indicada pelas últimas previsões a médio prazo dos serviços da Comissão. Além disso, esta solução viria anular um elemento essencial da reforma "Agenda 2000" no sentido de uma maior orientação para o mercado. As restrições impostas por Blair House poderiam tornar-se rapidamente um factor limitativo a longo prazo, caso os preços de mercado das oleaginosas subissem, a longo prazo, na sequência do aumento da procura.

Segundo as simulações dos serviços da Comissão com base nas mais recentes previsões a médio prazo, uma ajuda específica às oleaginosas de cerca de 75 €/t poderia fazer com que a superfície cultivada com oleaginosas (para a alimentação humana) na União Europeia voltasse a atingir, a curto ou médio prazo, o limite de Blair House, caso a possibilidade de aplicar um rendimento específico às culturas oleaginosas se mantivesse, e caso a evolução dos preços dos cereais e das oleaginosas não diverjisse, de forma significativa, daquela em que se baseiam as previsões a médio prazo. O custo adicional (despesas) da introdução deste regime orçaria em cerca de 474 milhões de euros por ano. Este montante foi calculado com

base na aplicação integral da "Agenda 2000", ou seja, tendo em conta uma ajuda às culturas arvenses, não específica, de 63 €/t. No cálculo deste montante não foram tidas em consideração alterações nas despesas inerentes à intervenção e às restituições (para os cereais). Estas alterações, no entanto, não seriam, aparentemente, significativas.

A produção de oleaginosas nos 375 000 hectares adicionais corresponderia a cerca de 370 000 toneladas de equivalente de farinha de soja (as necessidades adicionais são de cerca de 1-1,5 milhões de toneladas). Dividindo a despesa adicional pela quantidade adicional produzida, expressa em equivalente de farinha de soja, obtém-se um custo de oportunidade de cerca de 1 270 € por tonelada adicional de equivalente de farinha de soja. A título comparativo, o preço da farinha de soja importada é de cerca de 220-230 €/t.

A esmagadora maioria das despesas adicionais viria beneficiar os 4,56 milhões de hectares que teriam sido, de qualquer forma, semeados, nas condições da Agenda 2000, com uma ajuda não específica de 63 €/t. Por conseguinte, teoricamente, uma opção mais eficiente poderia consistir em limitar os pagamentos adicionais à superfície adicional de oleaginosas. No entanto, a definição e a aplicação do conceito de "superfície adicional" poderiam colocar sérios problemas de natureza política, jurídica e administrativa.

2. *Proteaginosas*

As culturas proteaginosas (ervilha, feijão, tremçoço doce) são geralmente semeadas na Primavera. Estas culturas beneficiam de uma ajuda específica, que foi reduzida na sequência da reforma "Agenda 2000", mas que poderia tornar a ser aumentada de 6 €/t, para 78,49 €/t. Um aumento para além deste montante poderia excluí-la do âmbito da protecção proporcionada pela cláusula de paz.

De acordo com simulações efectuadas pelos serviços da Comissão, com base nas últimas previsões de mercado a médio prazo, um aumento das ajudas desta ordem teria um efeito muito limitado na produção, de cerca de 10 000-20 000 hectares. Mesmo um aumento para 100 €/t, como pedem certas organizações profissionais, levaria apenas a um acréscimo de 30 000 a 50 000 hectares, segundo as simulações. A escassez deste aumento explica-se, sobretudo, pela previsão de uma evolução favorável do preço dos cereais, que torna esta cultura mais atraente. De notar, no entanto, que o modelo prevê que a superfície de proteaginosas atinja, após a aplicação integral da Agenda 2000 (sem qualquer ajuda adicional), cerca de 1,3 milhões de hectares, aproximadamente 200 000 hectares acima do nível actual. A despesa adicional seria de cerca de 47 milhões de euros, no caso de um aumento da ajuda de 6 €/t, e de mais de 220 milhões de euros, no caso de um aumento de 27,5 €/t, correspondendo a uma ajuda total de 100 €/t.

Se fossem postos em produção mais 20 000 hectares, com um aumento da ajuda de 6 €/t, o aumento de produção corresponderia a cerca de 50 000 t de equivalente de farinha de soja. O custo total resultante deste apoio adicional seria de cerca de 990 € por cada tonelada suplementar de equivalente de farinha de soja.

Com um aumento da ajuda de 27,5 €/t e um aumento da superfície de 50 000 hectares, o aumento da produção corresponderia a cerca de 120 000 t de equivalente

de farinha de soja. O custo total resultante deste apoio adicional, seria de cerca de 1 840 € por cada tonelada suplementar.

A principal desvantagem de um aumento da ajuda às proteaginosas reside na sua eficiência muito limitada (custo relativamente elevado, aumento muito modesto da oferta de proteína). Importa, no entanto, salientar que esta eficiência reduzida foi calculada com base em modelos. As condições para as proteaginosas, no caso do modelo utilizado pelos serviços da Comissão, são mais limitativas do que para outras culturas arvenses.

Admitindo, a título de exemplo, que um aumento da ajuda às proteaginosas para 100 €/t levasse a um aumento da superfície cultivada de 150 000 hectares, isto é, três a cinco vezes o resultado da simulação baseada no modelo, o resultado global, comparado com o nível de base da Agenda 2000, seria melhor, mas as conclusões finais permaneceriam, basicamente, as mesmas:

- aumento da produção em equivalente de farinha de soja: + 360 000 t,
- custo adicional: 242 milhões de euros,
- custo de oportunidade por tonelada de equivalente de farinha de soja adicional: 675 € (contra 220-230 €/t para a farinha de soja importada).

Tal como no caso das oleaginosas, a maior parte da ajuda adicional iria beneficiar uma superfície que teria sido, de qualquer forma, semeada nas condições da Agenda 2000. Por outras palavras: iria conferir uma vantagem económica adicional aos produtores de proteaginosas, para aquilo que já produzem.

A produção de proteaginosas levará, muito provavelmente, a um aumento do teor de nitratos nos lençóis freáticos com a consequente poluição das águas, a não ser que sejam tomadas precauções de natureza ambiental. Estaremos, assim, perante mais um obstáculo para promover este tipo de produções.

3. *Cultura de proteaginosas em terras retiradas da produção*

A opção de autorizar a cultura de proteaginosas ou de forragens ricas em proteínas em terras **retiradas da produção** parece, à primeira vista, aliciante, já que, sem quaisquer custos orçamentais directos, poderia representar um poderoso incentivo ao aumento da produção de proteaginosas. Esta solução, no entanto, levanta também algumas questões.

Em primeiro lugar, duas questões de princípio:

- A retirada (obrigatória) de terras foi introduzida como um instrumento de regulação do mercado (através da limitação da produção, sobretudo para os cereais). Em caso de escassez da oferta no mercado, diminuir-se-ia o recurso a esta medida. A utilização da superfície retirada da produção para cultivo de outras espécies reduz a flexibilidade necessária para a sua utilização como instrumento de regulação do mercado. Alguns peritos prevêem uma forte expansão do mercado do trigo nos próximos anos, podendo vir a tornar necessária tal flexibilidade.

- A retirada de terras é uma disposição do regime comunitário das culturas arvenses, desempenhando um importante papel na limitação da produção. A cultura, nestas terras, de produtos que entram em competição, no mercado, com os cereais e as oleaginosas, iria, de certo modo, diminuir a sua eficiência. É uma decisão que não pode ser tomada de ânimo leve, atendendo à importância da "caixa azul" para a União Europeia, como contribuição para o processo de reforma no sector agrícola. Uma condição essencial a que estão subordinados os pagamentos efectuados ao abrigo da "caixa azul" é a de serem concedidos no âmbito de programas de limitação da produção.

Para além destas questões de princípio, há ainda outros argumentos a considerar:

- Se a cultura de proteaginosas, que beneficia já da ajuda às culturas arvenses, acrescida de 9,5 €/t (ervilha, feijão, tremçoço doce), fosse autorizada nas terras retiradas da produção, correr-se-ia o risco de que os agricultores reduzissem a produção normal destas culturas (preferindo-lhes a cultura de cereais, mais rentável) e a substituíssem pela produção em terras retiradas do cultivo (de forma a manter os benefícios agronómicos destas culturas na rotação).
- Se a União Europeia autorizasse a cultura, em terras retiradas da produção, das proteaginosas forrageiras também elegíveis para a ajuda, por tonelada, às forragens secas, correr-se-ia o risco de que os produtores beneficiassem de ambas as ajudas. Evidentemente, esta possibilidade poderia ser excluída nos textos jurídicos.
- Se a cultura de forrageiras proteaginosas fosse permitida nas terras retiradas da produção tanto obrigatória como voluntariamente (ou apenas nas terras retiradas voluntariamente), a ampla margem de que os agricultores dispõem para aderir à retirada de terras voluntária levaria à introdução *de facto* destas culturas no regime das culturas arvenses.

Tendo em consideração os diferentes argumentos acima apresentados, a Comissão propôs, até à data, para incentivar a produção biológica, autorizar a cultura de forrageiras fixadoras de azoto, como o trevo, nas terras retiradas da produção, apenas no caso da agricultura biológica, na qual os produtores estão mais dependentes que outros de rotações bem estudadas e têm, muitas vezes, explorações mistas, de forma a poderem beneficiar directamente das culturas forrageiras para utilização na própria exploração.

4. *Forragens secas*

As **forragens secas** são utilizadas sobretudo na alimentação dos ruminantes, na qual está proibida a utilização de farinhas animais desde há vários anos. Argumenta-se, contudo, que se os ruminantes consumirem mais forragens secas, consumirão provavelmente menos proteína de outras origens, que ficará assim disponível para a alimentação de outros animais. Não existe, também, acordo quanto aos benefícios ambientais da produção de forragens secas. Nos Estados-Membros meridionais, as forragens são muitas vezes produzidas em regime de regadio e, em todos os Estados-Membros, o processo de desidratação exige energia (geralmente combustível), com excepção das forragens secas ao sol cuja produção tem vindo, no entanto, a diminuir.

Uma opção relativamente simples consistiria em aumentar a quantidade máxima garantida, por exemplo, de 10%, ou seja, cerca de 440 000 t, e diminuir ligeiramente a ajuda, por exemplo, de 5%. Esta opção implica custos adicionais de cerca de 13,7 milhões de euros.

Caso viesse a concretizar-se, a produção de 440 000 t adicionais de forragens secas corresponderia a cerca de 150 000 t de equivalente de farinha de soja. O preço total, em termos de despesas de apoio adicional, seria de cerca de 93 € por cada tonelada suplementar de equivalente de farinha de soja. No entanto, é necessário não esquecer que a produção de forragens secas excedeu a quantidade máxima garantida em cerca de 200 000 t, em 1999/2000, sendo a ultrapassagem estimada, para 2000/01, em cerca de 600 000 t. Um aumento da quantidade máxima garantida não provocará, pois, necessariamente, um aumento correspondente da produção, podendo vir a ser utilizado simplesmente para cobrir as quantidades já em excesso.

Conclusões

1. A proibição decidida pelo Conselho, em Dezembro, afecta sobretudo a produção de carne de suíno e de aves de capoeira, dado que a utilização de farinhas animais na alimentação dos ruminantes, na União Europeia, está já proibida há alguns anos.

Na sequência da crise da BSE, prevê-se, além disso, um aumento da procura e da produção de carne de suíno e de aves de capoeira. Este aumento, por sua vez, aumentará as necessidades de proteína para a alimentação animal nestes dois sectores, além da necessidade de substituir cerca de 2 milhões de toneladas de farinhas animais.

2. A substituição de proteína das farinhas animais por proteínas vegetais não constitui problema de monta. A melhor fonte de proteínas vegetais, neste contexto, é a farinha de soja.

No entanto, dada a relação actualmente existente entre os preços dos cereais e da farinha de soja (e outras farinhas de oleaginosas), a reacção da indústria de alimentos para animais e dos produtores não se limitará a uma utilização acrescida de farinha de soja. A resposta, na realidade, abrangerá:

- Uma diminuição dos ingredientes ricos em proteínas, na alimentação dos animais, para o nível das exigências zootécnicas mínimas. Prevê-se que esta diminuição reduza ligeiramente a utilização global de proteína bruta na alimentação animal, relativamente a 1998 e 1999, quando os preços da farinha de soja se encontravam a níveis extremamente baixos.
- Um aumento da utilização de cereais na alimentação dos animais. Os cereais, evidentemente, fornecem sobretudo energia, sendo menos ricos em proteínas. No entanto, com um teor médio de proteínas de 10-12%, o aumento da quantidade utilizada, de 5 milhões de toneladas, previsto para 2001 (ano civil), corresponderia a 0,5-0,6 milhões de toneladas de proteína bruta.
- Um aumento das importações de farinha de soja, para cobrir qualquer défice eventual. Tendo em consideração a ligeira diminuição da utilização de proteína bruta, bem como o aumento das proteínas fornecidas pelos cereais, as

necessidades adicionais de farinha de soja permaneceriam modestas (1-1,5 milhões t).

3. Não existe qualquer problema de disponibilidade de farinha de soja no mercado mundial. Pelo contrário, as quantidades adicionais necessárias podem ser facilmente importadas. Estas quantidades representariam um aumento de 5% das importações actuais.
4. As opções apresentadas na presente comunicação levariam a um aumento da produção interna de proteínas vegetais. No entanto, só viriam satisfazer as necessidades adicionais parcialmente e, nalguns casos, apenas indirectamente, uma vez que diriam respeito sobretudo aos ruminantes, e não aos suínos e às aves de capoeira. Algumas opções provocariam um aumento das despesas, sendo aparentemente o custo de oportunidade, por tonelada adicional de equivalente de farinha de soja, relativamente alto. Em qualquer caso, é necessário estudar atentamente as possíveis implicações a nível da OMC.

**IMPACTO POTENCIAL e CUSTO DO AUMENTO
DAS AJUDAS ÀS OLEAGINOSAS E PROTEAGINOSAS**

	Impacto em 2005/06		Custos		Farinha de soja
OPÇÕES	AUMENTO DA SUPERFÍCIE	Produção adicional de PROTEÍNAS	CUSTO ORÇAMENTAL ADICIONAL (2)	CUSTO POR TONELADA DE EQ. DE FARINHA DE SOJA	PREÇO actual DA FARINHA DE SOJA IMPORTADA
Aumento da ajuda a partir de 2002/03	1000 ha	1000 t <i>(em equivalente de farinha de soja)</i>	milhões de EUR	EUR/t <i>(custo de oportunidade)</i>	EUR/t <i>(CIF Roterdão)</i>
Oleaginosas					
- para 75 EUR/t ⁽¹⁾	376	372	474	1 272	
Ervilha, feijão e tremçoço doce					190-220
- para 78,49 EUR/t	20	48	48	992	
- para 100 EUR/t	50	120	221	1 842	

(1) Com uma ajuda específica às oleaginosas, a superfície máxima de oleaginosas corresponde ao limite de Blair House, portanto o défice de proteínas não é coberto.

(2) Custo orçamental adicional, relativamente à Agenda 2000, tendo em conta a substituição de áreas de cereais por oleaginosas/proteaginosas (em 2005/06), mas mantendo as despesas de mercado dos cereais.