

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 2.2.2011
COM(2011) 25 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ
DAS REGIÕES**

**FAZER FACE AOS DESAFIOS NOS MERCADOS DOS PRODUTOS DE BASE E
DAS MATÉRIAS-PRIMAS**

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, os mercados dos produtos de base têm apresentado uma volatilidade crescente e variações de preços sem precedentes. Nos principais mercados dos produtos de base, incluindo a energia, os metais e minerais e os produtos agrícolas e alimentares, os preços aumentaram significativamente em 2007, para atingirem o seu nível máximo em 2008, tendo diminuído fortemente a partir do segundo semestre de 2008, embora tenham manifestado tendência para voltar a aumentar desde o Verão de 2009. Estas oscilações de preços tiveram reflexo, em graus variáveis, nos preços no consumidor, provocando por vezes o agravamento da agitação social e da pobreza.

No cerne da evolução actual está uma série de mudanças nos padrões da oferta e da procura globais, bem como um conjunto de choques de curto prazo nos principais mercados dos produtos de base e das matérias-primas. Os anos de 2002 a 2008 foram marcados por um considerável aumento da procura de matérias-primas, induzido pelo forte crescimento económico global, em especial das economias emergentes como a China. Este aumento da procura será ainda ampliado em consequência da rápida industrialização e urbanização de países como a China, a Índia e o Brasil. A China é já o maior consumidor de metais do mundo: por exemplo, nos últimos 10 anos, a sua quota de consumo de cobre passou de 12 %, para cerca de 40 %¹. A variação dos preços tem sido exacerbada por vários problemas estruturais a nível das cadeias de aprovisionamento e distribuição dos diferentes produtos de base, incluindo a disponibilidade de infra-estruturas de transportes e de serviços. Estes desenvolvimentos ocorrem num momento em que a competitividade da indústria europeia depende de um acesso eficiente e seguro às matérias-primas.

Além disso, os mercados estão a sofrer um impacto cada vez maior do sector financeiro dado que, nos últimos anos, se verificou um aumento significativo dos fluxos de investimento financeiro nos mercados de instrumentos derivados sobre mercadorias. Por exemplo, entre 2003 e 2008, os investidores institucionais aumentaram os seus investimentos nos mercados dos produtos de base, de 13 mil milhões de EUR em 2003 para um valor entre 170 e 205 mil milhões de EUR em 2008. Apesar de a crise financeira ter interrompido esta tendência para a subida, em muitos mercados as posições financeiras de 2010 aproximavam-se, ou excediam mesmo, os respectivos valores máximos de 2008 tendo, em especial, os investimentos dos operadores de índices registado um forte aumento. Embora se continue a debater a importância relativa dos diversos factores que influenciam os preços dos produtos de base, é indiscutível que a evolução dos preços nos diferentes mercados esteve muito mais interligada, e que os mercados dos produtos de base estão agora mais estreitamente ligados aos mercados financeiros².

Esta evolução criou um movimento de opinião favorável a intervenções políticas que atenuem os efeitos negativos das flutuações para os produtores e os consumidores, sobretudo os mais

¹ World Metals Statistics Bureau - Anuário de 2009.

² Relatório do CFTC «*Staff report on commodity swap dealers and index traders with Commission recommendations*», Washington, 2008. *American Economic Review*; Comunicação da Comissão COM(2008) 821 «Preços dos géneros alimentícios na Europa» e documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha, SEC(2008) 2971 «Grupo de trabalho sobre o papel da especulação na evolução dos preços dos produtos agrícolas de base – existe uma bolha especulativa nos mercados dos produtos de base?».

vulneráveis. Estas opiniões mereceram atenção ao mais alto nível político, inclusivamente nas últimas cimeiras do G20.

O problema dos preços dos produtos de base e das matérias-primas está estreitamente ligado e influencia as políticas nos domínios dos mercados financeiros, desenvolvimento, comércio, indústria e relações externas. A Comissão Europeia tomou, por conseguinte, uma série de iniciativas. Em 2008, a Comissão chamou já a atenção para a importância estratégica da definição de políticas para as matérias-primas, através do lançamento da Iniciativa «matérias-primas»³. Desde então, foram lançadas acções neste contexto com vista a assegurar um acesso sustentável às matérias-primas, tanto no interior como no exterior da UE, bem como a eficiência da utilização dos recursos e da reciclagem. Iniciou-se igualmente uma reflexão aprofundada sobre o mercado dos produtos de base em geral e, em especial, sobre os preços e a segurança alimentar⁴. Em resposta à crise financeira, a Comissão lançou uma série de medidas destinadas a melhorar a regulamentação, a integridade e a transparência dos mercados financeiros, tendo mais recentemente apresentado uma proposta relativa à regulamentação dos mercados da energia.

A presente Comunicação apresenta um panorama dos resultados alcançados em cada uma destas áreas e das medidas programadas com vista à continuação dos trabalhos, que se inserem na estratégia Europa 2020, que pretende assegurar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, e estão estreitamente ligados à iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos»⁵. Irá contribuir para os trabalhos do G20 que, na Cimeira de Pittsburgh, concordou em «melhorar a regulamentação, o funcionamento e a transparência dos mercados financeiros e dos produtos de base para fazer face à volatilidade excessiva dos preços dos produtos de base»⁶. Este compromisso foi reforçado em Novembro de 2010 pela Cimeira de Seul do G20, que se comprometeu a fazer face à volatilidade excessiva dos mercados dos produtos alimentares e dos combustíveis fósseis⁷.

2. EVOLUÇÃO DOS MERCADOS MUNDIAIS DOS PRODUTOS DE BASE

Alguns factores, incluindo as alterações imprevistas das condições económicas mundiais ligadas ao forte aumento da procura decorrente do crescimento das economias de mercado emergentes, desempenharam um papel fundamental na evolução dos mercados dos produtos de base⁸. Outros factores igualmente relevantes são as rupturas do aprovisionamento e a política monetária bem como, nos últimos anos, diversas intervenções sectoriais pontuais. As restrições à exportação, as medidas relativas às fronteiras e as mudanças nas políticas de armazenamento tiveram efeitos na evolução dos preços no período que precedeu a eclosão da crise dos preços dos géneros alimentícios do final de 2008. A utilização crescente de terras agrícolas para a produção de energia a partir de fontes renováveis reforçou a ligação entre a evolução dos preços da energia e da agricultura. A variação dos preços tem igualmente sido

³ COM(2008) 699, «Iniciativa matérias-primas: atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e o emprego na Europa».

⁴ COM(2009) 591, «Melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa» e COM(2010) 127, «Quadro estratégico da UE para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentarem os desafios no domínio da segurança alimentar».

⁵ COM(2010) 2020, «Europa 2020» e COM(2011) 21 «Uma Europa eficiente em termos de recursos: iniciativa emblemática no âmbito da Estratégia Europa 2020».

⁶ Ver <http://www.pittsburghsummit.gov/mediacenter/129639.htm>

⁷ Ver http://www.g20.org/Documents2010/11/seoulsummit_declaration.pdf

⁸ Ver, por exemplo, relatório para o G20 do grupo de trabalho «mercados de futuros sobre mercadorias» da OICV (Organização Internacional das Comissões de Valores Mobiliários) de Novembro de 2010.

exacerbada por vários problemas estruturais a nível das cadeias de aprovisionamento e distribuição dos diferentes produtos de base⁹.

Os mercados dos diferentes produtos de base funcionam de forma distinta, em função da natureza da mercadoria, das necessidades dos operadores e da sua evolução histórica. Não existe um modelo único de organização dos mercados dos produtos de base nem, por conseguinte, um padrão único de evolução dos preços. A negociação de alguns produtos de base apresenta um elevado grau de normalização, enquanto noutros mercados a forma como as transacções são realizadas pode variar em função das necessidades específicas dos diversos intervenientes no mercado. Os mercados de instrumentos derivados sobre mercadorias¹⁰ já existem há muito tempo e desempenham um papel na cobertura dos riscos, tanto para os produtores como para os utilizadores dos diferentes produtos de base. À semelhança dos produtos subjacentes, que podem ser comercializados de várias formas, os derivados podem ser transaccionados quer numa base bilateral, nos chamados mercados paralelos, quer com recurso a bolsas organizadas. Além disso, o papel das instituições financeiras e a importância dos instrumentos derivados são muito diferentes de um mercado para outro. As secções seguintes analisam alguns aspectos da evolução dos mercados da energia e dos produtos agrícolas de base e da interdependência crescente entre os mercados dos produtos de base e os mercados financeiros com eles relacionados.

2.1. A evolução dos mercados físicos

2.1.1. Energia (petróleo, electricidade e gás)

Os mercados do petróleo e dos produtos petrolíferos são integrados, líquidos e de dimensão mundial, considerando-se em geral que são influenciados por fundamentos económicos, mas também por considerações geopolíticas, pelo papel da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e por actividades não físicas. Foram alcançados progressos significativos em termos de instrumentos de investimento financeiros e derivados e de tecnologias de comercialização. A Cimeira de Seul do G20 sublinhou a importância, para o crescimento económico, do bom funcionamento e da transparência dos mercados da energia. Têm vindo a ser realizados trabalhos sobre a transparência do mercado físico, a volatilidade dos preços dos combustíveis fósseis e a eliminação progressiva de subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis.

O mercado do gás, que tem sido cada vez mais influenciado pelo desenvolvimento de fontes não convencionais, baseia-se tradicionalmente em contratos a longo prazo negociados em mercados paralelos. Em resultado da proliferação do gás natural liquefeito (GNL), este é cada vez mais negociado num mercado mundial e líquido que se torna indiferenciado. A electricidade é o mercado menos global do sector da energia, dado que o seu transporte a longa distância é restringido por questões físicas, como a impossibilidade de armazenamento e as perdas de energia. O âmbito geográfico do mercado é por conseguinte mais reduzido do que o dos outros produtos energéticos.

Os mercados da electricidade (e do gás) da UE estão cada vez mais integrados, graças ao mercado interno. Assistiu-se igualmente ao desenvolvimento de bolsas de energia ou outros mercados organizados e mercados paralelos com intermediação financeira, que podem ser

⁹ COM(2009) 591 «Melhor funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar na Europa».

¹⁰ Os instrumentos derivados sobre mercadorias podem ser definidos como activos financeiros, geralmente sob a forma de um contrato celebrado entre duas ou mais partes, cujo valor deriva de outros bens, títulos ou mesmo de índices.

utilizados tanto para entregas físicas como para operações de cobertura. Em todo o caso, os preços de mercado são muito sensíveis à capacidade real e prevista de produção, uma vez que a electricidade não pode ser armazenada à escala industrial.

2.1.2. *Agricultura e segurança do aprovisionamento alimentar*

A maioria dos produtos agrícolas de base, nomeadamente as culturas, têm uma produção fortemente sazonal e a oferta nem sempre se pode adaptar rapidamente à evolução dos preços ou da procura. Os mercados agrícolas são portanto caracterizados por um certo grau de variabilidade. Determinados factores estruturais como o crescimento demográfico, a pressão sobre as terras agrícolas e o impacto das alterações climáticas podem criar ainda mais tensões nos mercados agrícolas. No entanto, a volatilidade dos preços dos produtos agrícolas de base aumentou recentemente para níveis sem precedentes. Esta situação verifica-se tanto nos mercados da UE como nos internacionais e tanto nos mercados à vista como nos de futuros. Na UE, as sucessivas reformas da política agrícola comum (PAC) reduziram significativamente os preços de apoio e as medidas conexas. Desta forma, os produtores e os operadores comerciais de produtos de base estão mais expostos à evolução dos preços do mercado, embora tal não se verifique em todos os sectores da agricultura, sendo assim mais susceptíveis de recorrer aos mercados de futuros para cobrir os riscos. A negociação de opções e de instrumentos derivados em mercados paralelos está também a aumentar. Estes factores explicam, em certa medida, o aumento de actividade nas bolsas europeias e suscitam duas questões em especial: a segurança do aprovisionamento alimentar e a necessidade de aumentar a transparência nos mercados de instrumentos derivados sobre produtos agrícolas.

A segurança alimentar foi identificada como um dos principais elementos da futura reforma da PAC¹¹. A existência de um sector agrícola forte é vital para que o sector alimentar altamente concorrencial continue a ser uma parte importante da economia e do comércio da UE e dê um forte contributo para os mercados internacionais. É por este motivo que, no contexto da Ronda de Doha para o Desenvolvimento, a UE adoptou um importante pacote agrícola, sob reserva de alcançar um acordo global ambicioso, equilibrado e abrangente.

A volatilidade excessiva dos preços dos géneros alimentícios afecta tanto os produtores como os consumidores e tem efeitos graves sobre a segurança do aprovisionamento alimentar nos países em desenvolvimento importadores deste tipo de produtos. Com os aumentos em flecha dos preços dos produtos alimentares, como os ocorridos em 2007-2008, muitas das populações pobres dos países em vias de desenvolvimento reduziram o seu consumo de alimentos¹². O aumento dos preços dos produtos alimentares verificado em 2010 pode levar a um aumento dos níveis de subnutrição e das necessidades humanitárias e criar tensões sociais e conflitos entre os consumidores mais frágeis do mundo. Embora o aumento global dos preços pudesse estimular a produção agrícola, os mecanismos de transmissão de preços são frequentemente imperfeitos. Em muitos países em desenvolvimento, os mercados dos produtos de base estão muitas vezes desligados dos mercados mundiais ou, na melhor das hipóteses, os preços a nível mundial são transmitidos aos mercados internos com grande atraso, o que muitas vezes contribui para adiar a resposta da oferta interna.

Vários estudos realizados pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, OCDE, Comissão e outras entidades têm-se centrado na evolução da oferta e da procura, agravada por factores económicos e políticos de curto prazo (incluindo as restrições

¹¹ COM(2010) 672, «A PAC no horizonte 2020».

¹² Relatório de Outubro de 2010 da FAO – PAM «*The State of Food Insecurity in the World*».

às exportações) que explicam parcialmente a extrema volatilidade dos preços, incluindo os factores específicos ligados aos mercados financeiros, que provavelmente amplificaram as variações de preços. Apesar das incertezas que subsistem, com base nas previsões de vários organismos relativamente aos produtos agrícolas de base, incluindo as projecções de médio prazo mais recentes da Comissão, podem retirar-se três conclusões claras quanto aos produtos agrícolas de base:

- Prevê-se que os preços dos produtos agrícolas de base se mantenham a um nível mais elevado do que as médias históricas, invertendo a sua tendência para a descida a longo prazo, pelo menos num futuro previsível.
- Prevê-se igualmente que a volatilidade dos preços se mantenha elevada, embora persistam as incertezas quanto às suas causas e duração.
- É também provável que o preço dos factores de produção da agricultura continuem a ser superiores às suas tendências históricas.

A combinação destes factores significa que o aumento dos preços dos produtos agrícolas de base não resultará necessariamente num aumento do rendimento dos agricultores, em especial se as suas margens forem comprimidas pelo aumento dos custos. Além disso, é evidente que o impacto dos preços na inflação dos produtos alimentares poderá causar problemas para os países importadores líquidos de produtos alimentares e, de uma forma mais geral, para os consumidores mais vulneráveis. Embora um certo grau de variabilidade faça parte intrínseca dos mercados agrícolas, uma excessiva volatilidade não beneficia nem os produtores nem os consumidores.

2.1.3. *Matérias-primas*

Entre as matérias-primas incluem-se minerais metálicos, minerais industriais, materiais de construção, madeira e borracha natural. Ao contrário da electricidade, as matérias-primas são transaccionadas a nível global. Quanto aos preços e aos mercados, há que distinguir entre as matérias-primas que são transaccionadas em bolsas e as que o não são. Por exemplo, os metais de base, como o alumínio, o cobre, o chumbo, o níquel, o estanho e o zinco, são negociados em bolsas, sendo a Bolsa de Metais de Londres (LME - *London Metal Exchange*) a líder mundial. No entanto, muitas das matérias-primas essenciais da UE, tais como, por exemplo, o cobalto, o gálio, o índio e as terras raras, não são transaccionados na LME. O mercado destes materiais é menos transparente e os volumes comercializados são muito inferiores aos dos outros materiais.

De um modo geral, os mercados mundiais dos metais e minerais seguem um padrão cíclico baseado na oferta e na procura. Contudo, o período entre 2002 e 2008 foi marcado por um grande aumento da procura de matérias-primas, induzida pelo forte crescimento económico global, em especial nos países emergentes, o que resultou no aumento dos preços para níveis sem precedentes. As tendências recentes indicam que a procura de matérias-primas será de novo determinada pelo desenvolvimento futuro das economias emergentes, bem como pela rápida difusão das tecnologias facilitadoras essenciais.

Uma preocupação crescente quanto a estes mercados está relacionada com as medidas tomadas por certos países para assegurar o acesso privilegiado da sua indústria nacional às matérias-primas, nomeadamente através de restrições à exportação. Estas medidas provocam distorções nos mercados globais e incertezas quanto à regularidade dos fluxos de bens. Tais medidas podem afectar tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento,

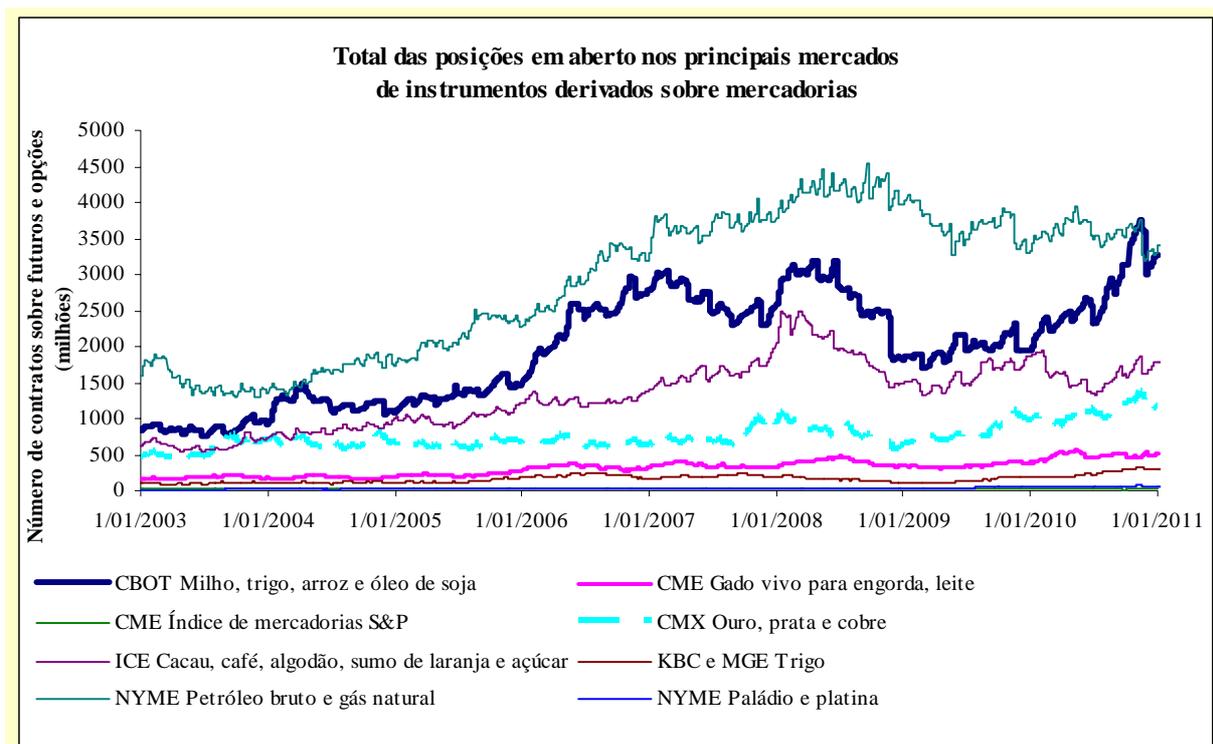
dados que nenhuma economia é auto-suficiente em relação a todas as matérias-primas. Os países menos desenvolvidos, em especial, podem ser particularmente dependentes da importação de produtos de base, podendo portanto ser prejudicados pela inexistência ou inadequação das regras multilaterais que regem certos domínios como os direitos de exportação. Além disso, as empresas respondem às flutuações dos preços de diferentes formas, tais como a acumulação de existências ou a negociação de contratos a longo prazo ou de operações de cobertura de preços sob a forma de contratos de futuros. Algumas destas reacções podem agravar ainda mais a escassez da oferta.

2.2. Aumento da interdependência entre os produtos de base e os mercados financeiros associados

Os instrumentos derivados sobre mercadorias permitem aos produtores e utilizadores cobrir os riscos associados à produção física e à incerteza dos preços. Também são cada vez mais encarados como meros investimentos financeiros. Neste contexto, os fluxos de investimento financeiro para os mercados dos instrumentos derivados sobre mercadorias têm aumentado significativamente nos últimos anos (ver gráfico 1).

Os mercados dos produtos de base e os mercados financeiros estão por isso cada vez mais interligados, partilhando um número cada vez maior de participantes em busca de instrumentos de gestão dos riscos e de oportunidades de investimento. A liquidez, eficiência e acessibilidade dos mercados à vista são reforçadas pelo bom funcionamento dos mercados de instrumentos derivados, e vice-versa. A disponibilidade de informações adequadas e fiáveis sobre os aspectos fundamentais do mercado, como os níveis de produção e de consumo, a capacidade da rede e das condutas, etc., bem como o volume de transacções relativas a certo produto, é indispensável para que a formação dos preços seja transparente e ordenada, tanto nos mercados à vista como nos mercados de instrumentos derivados. No entanto, os mercados destes instrumentos não são só utilizados por empresas comerciais para fins de gestão dos riscos, mas também por instituições financeiras como parte integrante das suas estratégias de repartição dos riscos. Além disso, os preços dos futuros sobre mercadorias (ou seja, dos instrumentos derivados cotados em mercados organizados) servem muitas vezes de referência e influenciam, por exemplo, os preços do comércio a retalho de produtos alimentares e de energia na UE.

Gráfico 1: Transacções de instrumentos derivados sobre mercadorias (total das posições em aberto sobre futuros e opções)



Fonte: U.S. Commodity Futures Trading Commission (via Reuters Ecowin).

Pela sua própria natureza, o valor dos contratos sobre instrumentos derivados depende do respectivo mercado subjacente, em especial quando se trata de um mercado físico. Assim, os preços dos instrumentos derivados sobre mercadorias e dos respectivos produtos de base estão interligados. Portanto, os mercados de instrumentos derivados sobre mercadorias não podem ser analisados de forma isolada face aos mercados dos produtos de base e vice-versa.

Contudo, não é fácil identificar as relações de causalidade na interação entre os mercados financeiros e físicos. A detecção destas correlações é dificultada pelo facto de nem todos os mercados físicos apresentarem as mesmas características. Há um conjunto de factores com influência, alguns dos quais específicos de certos mercados, o que faz com que cada mercado sectorial tenha a sua dinâmica própria. Nesta fase, a avaliação exacta da natureza e da influência das relações entre o processo de formação dos preços nos mercados dos produtos de base e a importância crescente dos mercados de instrumentos derivados sobre mercadorias é ainda mais dificultada pela falta de transparência destes mercados.

Apesar de ser claro que existe uma forte correlação entre as posições nos mercados de instrumentos derivados e os preços à vista, continua a ser difícil avaliar com exactidão as interações e o impacto da evolução dos mercados sobre instrumentos derivados na volatilidade dos preços nos mercados físicos subjacentes. A detecção destas correlações é dificultada pelo facto de nem todos os mercados físicos terem as mesmas características e de cada mercado sectorial ter a sua dinâmica própria. É portanto necessário continuar a estudá-los para aprofundar a compreensão da sua evolução¹³.

¹³ Parte desses estudos já se encontram em curso (ver ponto 3.2) em cooperação estreita com os parceiros internacionais relevantes, em particular os Estados Unidos, com vista a assegurar a coerência regulamentar.

Nesta fase, no entanto, já se afigura claro que há que reforçar o grau de transparência e as obrigações em matéria de apresentação de informações, tanto nos mercados físicos subjacentes como nos mercados de instrumentos derivados. O aumento da transparência e a facilidade de acesso à informação sobre os mercados físicos permitirá aos investidores tomar decisões com conhecimento de causa, contribuirá para melhorar o processo de fixação dos preços e facilitará a identificação e a prevenção de eventuais abusos. Além disso, a recente volatilidade dos preços demonstrou a necessidade de os intervenientes nos mercados físicos poderem continuar a cobrir os riscos ligados aos preços, devendo contudo ser assegurado o acompanhamento rigoroso e eficiente da evolução dos mercados. Tal reveste-se de especial importância para os países em desenvolvimento importadores de géneros alimentícios. Neste contexto, poderia igualmente estudar-se a possibilidade de serem adoptadas novas medidas regulamentares bem orientadas, como a imposição de limites máximos à tomada de posições nos casos em que se torne necessário.

3. RESPOSTA DA UE À EVOLUÇÃO DOS MERCADOS DOS PRODUTOS DE BASE

A nível da UE, foi adoptada uma iniciativa que visa reforçar a supervisão, a integridade e a transparência dos mercados da energia¹⁴. Foram igualmente lançadas várias iniciativas que visam melhorar o funcionamento da cadeia alimentar e a transparência dos mercados dos produtos agrícolas de base. No âmbito da reforma do quadro regulamentar aplicável aos mercados financeiros, actualmente em curso, a Comissão identificou igualmente medidas para aumentar a integridade e a transparência dos mercados de instrumentos derivados sobre mercadorias.

3.1. Mercados físicos

3.1.1. Energia (petróleo, electricidade, gás)

A Comissão já mostrou que está preparada para agir de forma a assegurar o bom funcionamento dos mercados energéticos, através da sua proposta de criação de regras claras que proíbem os abusos de mercado nos mercados grossistas de gás e electricidade, apoiadas num quadro de acompanhamento dos mercados a nível europeu e no reforço dos poderes das entidades reguladoras da energia¹⁵. Esta abordagem contribuirá para garantir que as empresas e os cidadãos europeus colham os benefícios do mercado interno e é um bom modelo para a resposta a dar aos desafios resultantes da crescente interdependência entre os mercados dos produtos de base e os mercados financeiros relacionados. A proposta de Regulamento relativo à integridade e à transparência nos mercados da energia¹⁶ vai proporcionar, às autoridades europeias e nacionais, as ferramentas necessárias para identificar os abusos de mercado nos mercados grossistas da electricidade e do gás:

¹⁴ O mercado de licenças de emissão de carbono no âmbito do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE não é abordado na presente Comunicação, uma vez que as licenças não são mercadorias na acepção geralmente aceite. A Comissão apresentou uma Comunicação sobre esta questão: COM(2010) 796, «Rumo a um melhor quadro de supervisão do mercado para o Regime de Comércio de Licenças de Emissão da UE».

¹⁵ Este ponto não trata de outras questões relacionadas com a energia, como a segurança ou, de um modo geral, a coerência e a eficácia da política energética externa da UE. Estas questões são abordadas na Comunicação «Energia 2020 - Estratégia para uma energia competitiva, sustentável e segura» COM(2010) 639.

¹⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à integridade e à transparência nos mercados da energia - COM(2010) 726, de Dezembro de 2010.

- A Agência Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia (ACER) será responsável pelo acompanhamento do mercado com vista à detecção de eventuais abusos.
- É proibida a utilização de informação privilegiada por parte dos operadores com o intuito de beneficiar das suas transacções ou manipular o mercado através do aumento artificial dos preços acima do que seria justificado pela disponibilidade, custos de produção ou capacidade de armazenamento ou transporte da energia.
- Será intensificada a cooperação entre as entidades reguladoras do mercado físico (ACER) e financeiro (AEVMM).

A Comissão está empenhada em assegurar que os requisitos de transparência relativos aos dados fundamentais dos mercados do gás e da electricidade são eficazes e respondem às necessidades do mercado.

3.1.2. Agricultura e segurança do aprovisionamento alimentar

Tendo em conta que existem muitas causas para a volatilidade dos preços, não há uma solução única e simples para os problemas identificados. Esse facto é ainda mais notório, dada a especificidade das produções agrícolas (ligações à segurança do aprovisionamento alimentar e ao ambiente, incluindo a dependência da produção agrícola relativamente aos ciclos de vida, ao clima e às estações, às condições sanitárias e aos parasitas), o que complica a avaliação do impacto potencial das diferentes opções políticas.

No entanto, um dos domínios principais de trabalho diz respeito à melhoria das informações sobre o mercado. O sector agrícola beneficia de um manancial de informações sobre a produção agrícola, o consumo e as existências, proveniente de fontes públicas (BM, FAO/OCDE, USDA, UE, ABARE) ou de organismos internacionais de produtos de base (em especial do Conselho Internacional dos Cereais). Existe um claro contraste relativamente a produtos de base como os metais, os minerais e a energia, cujas informações sobre o mercado geralmente só emanam dos operadores do sector, a estes pertencendo. No entanto, a qualidade e actualidade da informação relativa às existências nacionais e regionais e às projecções de produção e consumo de produtos alimentares poderão ser melhoradas. O G20 solicitou ao Banco Mundial que, em cooperação com outras agências internacionais relevantes, «desenvolva medidas para melhorar a informação relativa às existências nacionais e regionais e às projecções de produção e consumo de produtos alimentares», no que terá o pleno apoio da Comissão.

Como os aspectos ligados à orientação dos mercados ganharam maior relevância a nível da política agrícola comum, a informação e a transparência relativamente à evolução dos mercados dos produtos de base passaram a ser elementos-chave para garantir o bom funcionamento da cadeia agro-alimentar:

- Os Estados-Membros comunicam regularmente à Comissão um vasto leque de dados que são publicados na Internet¹⁷ e debatidos com os comités consultivos das partes interessadas.

¹⁷ Ver, por exemplo, http://ec.europa.eu/agriculture/markets/prices/monthly_en.pdf

- O serviço de estatística da Comissão criou um instrumento de acompanhamento dos preços dos produtos alimentares destinado a aumentar a transparência dos preços¹⁸, estando a ser estudadas formas de o melhorar.
- Os serviços da Comissão produzem e publicam regularmente previsões a médio prazo para os principais mercados dos produtos agrícolas de base¹⁹.

A Comissão criou um Fórum de Alto Nível sobre a Melhoria do Funcionamento da Cadeia de Abastecimento Alimentar²⁰. Embora este Fórum não trate da questão da volatilidade dos preços enquanto tal, analisa a forma como a evolução dos preços é transmitida ao longo da cadeia de abastecimento, com base nas relações entre empresas, na competitividade da indústria alimentar, na logística agro-alimentar e no instrumento de acompanhamento dos preços dos produtos alimentares.

Os picos dos preços dos produtos alimentares puseram em evidência a insuficiência do investimento na agricultura de muitos países em desenvolvimento nas últimas décadas²¹. A política de desenvolvimento da UE reconheceu a necessidade de inverter esta tendência. Como indicado no Livro Verde sobre a política de desenvolvimento da UE²², este investimento pode desempenhar um papel importante na redução do impacto da volatilidade dos preços sobre as populações mais vulneráveis. A Comissão já adoptou um quadro estratégico para a segurança alimentar²³, o que significa que a UE e os seus Estados-Membros deverão contribuir para um melhor funcionamento dos mercados dos produtos alimentares a nível mundial, regional e nacional, inclusive através da melhoria da sua transparência. Tal aspecto pressupõe que os países em desenvolvimento sejam apoiados com o objectivo de reforçar as organizações de agricultores, melhorar a transparência dos preços, aumentar a produtividade agrícola sustentável, bem como desenvolver e aplicar quadros regulamentares. O desenvolvimento da produção agrícola vai aumentar a capacidade de resistência e de adaptação aos choques dos preços dos produtos alimentares.

Por último, tendo em conta que as acções unilaterais de alguns governos são igualmente um dos factores susceptíveis de afectar os mercados físicos e de provocar a volatilidade dos preços, há necessidade de melhorar a governação e o diálogo internacional neste domínio.

3.2. Regulamentação dos mercados financeiros

Existe um amplo consenso de que é conveniente aumentar a integridade e a transparência do mercado de instrumentos derivados sobre mercadorias. Em conformidade com princípios e as conclusões do G20, a Comissão lançou uma série de iniciativas com essa finalidade:

- Adoptou uma proposta de Regulamento relativo aos derivados OTC²⁴, que tem como objectivo reduzir o risco sistémico e melhorar, para as entidades reguladoras, a

¹⁸ Ver http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/hicp/methodology/prices_data_for_market_monitoring

¹⁹ http://ec.europa.eu/agriculture/publi/caprep/prospects2010/index_en.htm

²⁰ Ver http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/food/competitiveness/forum_food/index_en.htm.

²¹ Menos de dez Estados africanos cumprem o objectivo fixado em Maputo em 2003 de direccionar 10 % do investimento público para a agricultura.

²² COM(2010) 629 «A política de desenvolvimento da UE ao serviço do crescimento inclusivo e do desenvolvimento sustentável. Melhoria do impacto da cooperação para o desenvolvimento da UE».

²³ COM(2010) 127 «Quadro estratégico da UE para ajudar os países em desenvolvimento a enfrentarem os desafios no domínio da segurança alimentar».

²⁴ COM(2010)484 de 15.9.2010

transparência de todos os mercados de derivados, incluindo os instrumentos derivados sobre mercadorias.

- A revisão da Directiva «abuso de mercado»²⁵ na Primavera de 2011 vai procurar clarificar a definição de abuso de mercado nos mercados dos produtos de base e assegurar que todos os mercados e todas as operações em que possam ocorrer práticas abusivas estão devidamente abrangidos pelas normas da UE.
- A revisão dos Pacotes de Produtos de Investimento de Retalho (PPIR)²⁶ vai examinar a necessidade de um maior rigor e mais qualidade na informação fornecida aos pequenos investidores em relação aos produtos estruturados de investimento sobre mercadorias.
- A Directiva relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos²⁷ vai aumentar a transparência destes fundos para os investidores e as autoridades nacionais de supervisão e proporcionar uma melhor compreensão do seu impacto nos mercados de instrumentos derivados sobre mercadorias.
- A revisão da Directiva relativa aos mercados de instrumentos financeiros²⁸ na Primavera de 2011 terá por objectivo melhorar a transparência das operações e dos preços dos instrumentos derivados sobre mercadorias, especificando as condições em que a negociação de produtos derivados sobre mercadorias se deve realizar exclusivamente em mercados organizados. No âmbito desta iniciativa irá igualmente estudar a necessidade de controlos mais sistemáticos e de informações pormenorizadas sobre as actividades de negociação dos diferentes tipos de intervenientes no mercado de instrumentos derivados sobre mercadorias, bem como de uma supervisão mais abrangente das posições em derivados sobre mercadorias por parte das entidades reguladoras, incluindo a possibilidade de, quando necessário, impor limites máximos às posições tomadas.
- Por último, a criação da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (AEVMM) vai assegurar a coerência das regras técnicas aplicáveis a estes mercados e contribuir para o reforço da colaboração com as entidades reguladoras dos mercados físicos subjacentes²⁹.

3.3. A interacção entre os mercados físicos e financeiros dos produtos de base

As medidas atrás descritas vão contribuir para assegurar que os fluxos de investimento cada vez mais importantes são mais transparentes, mais fáceis de entender e menos susceptíveis de distorcer o funcionamento dos mercados dos produtos de base. No entanto, a Comissão reconhece a necessidade de uma melhor compreensão da interacção entre os mercados físicos e financeiros dos produtos de base. Neste contexto, a Comissão irá:

²⁵ Directiva 2003/6/CE (JO L 96 de 12.4.2003).

²⁶ Foi lançada uma consulta pública sobre os PPIR em 26 de Novembro de 2010 http://ec.europa.eu/internal_market/finservices-retail/investment_products_en.htm#consultation.

²⁷ COM(2009) 207 de 30.4.2009.

²⁸ Directiva 2004/39/CE (JO L 145 de 30.4.2004).

²⁹ Regulamento (UE) n.º 1095/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, que cria uma Autoridade Europeia de Supervisão (Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados), altera a Decisão n.º 716/2009/CE e revoga a Decisão 2009/77/CE da Comissão (JO L 331 de 15.12.2010, p. 84).

- Efectuar uma análise mais aprofundada da evolução dos mercados financeiros e físicos dos produtos de base, para obter um melhor entendimento das relações entre ambos, e apoiar os esforços similares que estão a ser desenvolvidos a nível internacional (G20, OICV, AIE , FAO, CNUCED, OCDE, FMI, etc.).
- Promover uma maior transparência e acessibilidade das informações sobre os mercados físicos dos produtos de base, nomeadamente através das entidades reguladoras e instituições em causa, com vista a assegurar o bom funcionamento destes mercados.

4. INICIATIVA EUROPEIA «MATÉRIAS-PRIMAS»

Além da evolução da volatilidade dos preços e da interação entre os mercados físicos e financeiros dos produtos de base, a questão do aprovisionamento físico de matérias-primas continua a ser essencial. Em 2008, a Comissão lançou a Iniciativa «matérias-primas»³⁰ (IMP), que estabelecia uma estratégia integrada para dar resposta aos diferentes desafios relacionados com o acesso às matérias-primas não energéticas e não agrícolas.

A IMP alicerça-se em três pilares: garantir condições equitativas no acesso aos recursos nos países terceiros, promover o aprovisionamento sustentável em matérias-primas de origem europeia e fomentar a eficiência da utilização dos recursos e a reciclagem. Um elemento da estratégia é a necessidade de uma «diplomacia das matérias-primas» baseada em políticas de âmbito mais alargado em relação aos países terceiros, como, por exemplo, a promoção dos direitos humanos, da boa governação, da resolução dos conflitos, da não proliferação e da estabilidade regional. A presente secção examina os resultados obtidos até à data com vista à identificação de matérias-primas essenciais e nas áreas do comércio, do desenvolvimento e da investigação, bem como da eficiência na utilização dos recursos e da reciclagem. A secção 5 descreve as próximas etapas.

4.1. Identificação das matérias-primas essenciais

A Comissão identificou 14 matérias-primas essenciais a nível da União Europeia (ver Anexo), em conjunto com os Estados-Membros e as partes interessadas, e desenvolveu uma abordagem metodológica transparente, inovadora e pragmática para definir o carácter «essencial» de uma matéria-prima³¹.

Matérias-primas essenciais são as que apresentam um elevado risco de dificuldades de abastecimento na próxima década e que são especialmente importantes para a cadeia de valor. O risco do fornecimento está associado à concentração da produção num pequeno número de países e à fraca estabilidade político-económica de alguns dos fornecedores. Em muitos casos, o risco é agravado por um grau reduzido de substituíbilidade e baixas taxas de reciclagem. Em muitos casos, um abastecimento estável é importante para os objectivos em matéria de alterações climáticas e para a inovação tecnológica. Por exemplo, as terras raras são essenciais para os ímanes permanentes de alto rendimento das turbinas eólicas e dos veículos eléctricos, os catalisadores para automóveis, as placas de circuitos impressos, as fibras ópticas e os supercondutores de alta temperatura. A UE está totalmente dependente da importação e a

³⁰ COM(2008) 699, «Iniciativa matérias-primas: atender às necessidades críticas para assegurar o crescimento e o emprego na Europa».

³¹ «Critical raw materials for the EU», relatório do grupo de trabalho *ad hoc* RMSG para a definição das matérias-primas essenciais, Junho de 2010.

China contribuiu para 97 % da produção mundial em 2009. Ao mesmo tempo, a reciclagem ou as possibilidades de substituição das terras raras não são actualmente viáveis do ponto de vista comercial.

Os trabalhos de identificação das matérias-primas essenciais revelaram igualmente a necessidade de dados de melhor qualidade e mais conhecimentos, bem como de actualizar regularmente a lista de matérias-primas, a fim de ter em conta a evolução do mercado, o progresso tecnológico (por exemplo, lítio, háfnio e níquel) ou as novas informações sobre o seu impacto ambiental. Além disso, concluiu que as medidas de política não se devem limitar às matérias-primas essenciais.

4.2. Aplicação da estratégia comercial da UE no domínio das matérias-primas

Desde 2008, foram alcançados vários resultados positivos neste capítulo da política comercial. Foi definida a estratégia comercial da UE para as matérias-primas e foi publicado o primeiro relatório anual³². Até agora, os resultados obtidos nos três domínios principais foram os seguintes:

- A UE propôs regras comerciais sobre as restrições à exportação (incluindo proibições, contingentes, direitos e a não concessão automática de licenças de exportação) em todas as negociações bilaterais ou multilaterais relevantes (por exemplo, no Acordo de Comércio Livre com a Coreia e nas disposições relativas a direitos de exportação sobre um conjunto de matérias-primas, incluindo a madeira, no contexto do processo de adesão da Rússia à OMC).
- Em matéria de aplicação das normas, a Comissão continuou a ultrapassar os obstáculos sobretudo através do diálogo mas, quando não se registaram progressos, tem-se mostrado preparada para recorrer a outros meios, incluindo o sistema de resolução de litígios da OMC.
- Em termos de alcance da estratégia, a Comissão incluiu a questão das matérias-primas em vários diálogos bilaterais e no âmbito da OCDE. Na sequência da co-organização de uma sessão de trabalho dedicada ao tema no final de 2009, a OCDE colocou esta questão no seu programa de trabalhos para 2011-2012.

4.3. Instrumentos de desenvolvimento

Foram lançadas acções ao abrigo do 10.º FED, sobretudo no âmbito da promoção da boa governação («reforço dos Estados»). Também foram financiados projectos pelo Fundo Fiduciário UE-África para as Infra-estruturas, através da concessão de empréstimos do BEI para projectos de extracção mineira ou do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento no que diz respeito a levantamentos geológicos. A Comissão está igualmente a apoiar a criação de um clima favorável ao investimento, nomeadamente iniciativas de assistência técnica, destinadas a países específicos, que visam uma maior transparência das receitas através da Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extractivas, e a promover a boa governação em questões fiscais³³.

³² DG Comércio - relatório anual de 2009 sobre a política para as matérias-primas (<http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/raw-materials/>).

³³ COM(2010) 163, «Cooperação com os países em desenvolvimento a fim de promover a boa governação em questões fiscais».

4.4. Novas oportunidades a nível da investigação, inovação e competências

Através do Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento, a UE tomou medidas para melhorar a sua base de conhecimentos sobre as jazidas actuais e futuras de muitas matérias-primas importantes e para incentivar a indústria extractiva a oferecer novos produtos à indústria transformadora. O projecto ProMine, lançado em 2009 com um orçamento de 17 milhões de EUR, vai desenvolver a primeira base de dados de satélite à escala europeia sobre recursos minerais e de um sistema de modelização informática 4D para ajudar a determinar o valor dos recursos minerais da Europa. Tem sido disponibilizado financiamento para projectos de sistemas de tecnologias subterrâneas avançadas para uma exploração mineira inteligente, de substituição de matérias-primas essenciais como as terras raras e os metais do grupo platina e sobre a coordenação das actividades dos Estados-Membros no domínio da utilização industrial das matérias-primas, através da rede ERA-NET. Foi dado apoio ao desenvolvimento do conceito de bio-refinaria, que contribuirá para criar novos produtos de elevado valor acrescentado, e às «plataformas tecnológicas europeias sobre recursos minerais sustentáveis e tecnologias do sector florestal» que são importantes motores da investigação relativa às matérias-primas.

O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional também concede financiamento à investigação, inovação e medidas de apoio às empresas no que respeita às prospecção e extracção de matérias-primas, enquanto o programa Erasmus Mundus para os Minerais e o Ambiente (2009-2013) apoia a criação de novas competências no domínio das matérias-primas.

4.5. Orientações para a aplicação da legislação sobre a rede Natura 2000

Para dar resposta às dúvidas sobre a melhor forma de gerir objectivos por vezes concorrentes e garantir simultaneamente um elevado nível de protecção ambiental nas áreas da rede Natura 2000 e o desenvolvimento de actividades extractivas competitivas, a Comissão elaborou orientações sobre a aplicação do processo decisório da rede Natura 2000. É salientado, por exemplo, que não existe uma exclusão automática das actividades extractivas não energéticas dentro ou nas imediações das áreas da rede Natura 2000³⁴. A Comissão também forneceu orientações que descrevem exemplos de boas práticas para a exploração dos recursos silvícolas que garantem igualmente a gestão sustentável das florestas³⁵.

4.6. Aumento da eficiência na utilização dos recursos e melhoria das condições de reciclagem

O conceito de utilização sustentável dos recursos naturais está a ser cada vez mais integrado nas iniciativas das políticas da UE, a fim de promover o crescimento e a competitividade³⁶. Os Estados-Membros puseram em prática várias políticas e instrumentos práticos que visam melhorar a eficiência na utilização dos recursos. Uma questão importante é a necessidade de clareza jurídica na determinação de quando os resíduos reciclados podem ser reclassificados como produto. Ao abrigo da Directiva-Quadro «Resíduos», a Comissão está a desenvolver critérios para a determinação do «estado de fim da qualidade de resíduo» em certos fluxos de

³⁴ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

³⁵ «*Good practice guidance on the sustainable mobilisation of wood in Europe*» Comissão Europeia, *Forest Europe*, FAO 2010.

³⁶ Ver COM(2011) 21, «Uma Europa eficiente em termos de recursos – Iniciativa emblemática da Estratégia Europa 2020».

resíduos específicos, estando a avançar no estabelecimento de regras para os metais ferrosos e alumínio, cobre, papel recuperado e vidro.

Desde 2008, a Comissão tem vindo a envidar esforços para prevenir a exportação ou a descarga ilegal dos resíduos, apoiando os Estados-Membros na aplicação do Regulamento relativo às transferências de resíduos. A Comissão está a ponderar a adopção de orientações sobre as transferências de veículos usados e para sucata. Quanto ao fluxo de resíduos de equipamentos eléctricos e electrónicos (REEE), a Comissão propôs uma nova e ambiciosa meta de recolha que visa assegurar que 85 % do fluxo de REEE estejam disponíveis para deles serem recuperadas as matérias-primas com valor, em vez de se perderem com um tratamento incorrecto. Além disso, a Comissão propôs a adopção de regras mais rigorosas para a categorização das transferências de artigos electrónicos e eléctricos «usados» que exigirá que os exportadores desses equipamentos provem a funcionalidade de cada aparelho exportado para reutilização.

5. ORIENTAÇÕES FUTURAS PARA A INICIATIVA «MATÉRIAS-PRIMAS»

Embora tenham sido obtidos progressos significativos na execução da IMP, são necessários novos melhoramentos. Uma abordagem integrada baseada nos três pilares é essencial, pois cada um deles contribui para o objectivo de garantir um aprovisionamento de matérias-primas da UE equilibrado e sustentável.

5.1. Acompanhamento das matérias-primas essenciais

Garantir o aprovisionamento em matérias-primas compete, essencialmente, às empresas e o papel das autoridades públicas consiste em assegurar o quadro propício para o efeito. A Comissão tenciona explorar, em conjunto com as indústrias extractiva, da reciclagem e utilizadoras, as possibilidades de empreender acções específicas, nomeadamente quanto à reciclagem. Está igualmente disposta a examinar, em conjunto com os Estados-Membros e a indústria, o valor acrescentado e a exequibilidade de um eventual programa da constituição de reservas de matérias-primas. A nível da UE, o programa de constituição de reservas de petróleo tem por objectivo proteger a segurança pública dos Estados-Membros e da União³⁷. A Comissão irá:

- Acompanhar os aspectos relativos às matérias-primas essenciais para identificar as acções prioritárias, e examinar esta questão com os Estados-Membros e as partes interessadas.
- Actualizar regularmente a lista de matérias-primas essenciais, pelo menos, de 3 em 3 anos.

5.2. Aprovisionamento equitativo e sustentável de matérias-primas nos mercados mundiais (1.º pilar)

A UE vai procurar desenvolver activamente uma «diplomacia das matérias-primas» a fim de garantir o acesso às matérias-primas, em especial às essenciais, através de parcerias estratégicas e diálogos políticos.

³⁷ Directiva 2009/119/CE do Conselho, de 14 de Setembro de 2009.

5.2.1. Política de desenvolvimento e aprovisionamento sustentável de matérias-primas

A exploração mineira sustentável pode e deve contribuir para o desenvolvimento sustentável. No entanto, um grande número de países em desenvolvimento, sobretudo em África, não conseguem traduzir a riqueza dos seus recursos em crescimento sustentável e inclusivo, muitas vezes devido a questões de governação relacionadas com o quadro regulamentar ou com a fiscalidade. O reforço da governação e da transparência, bem como o enquadramento comercial e dos investimentos no sector das matérias-primas, é essencial para um crescimento inclusivo e um desenvolvimento sustentável nos países ricos em recursos. A UE, através das suas políticas de desenvolvimento e em parceria com os países em desenvolvimento, pode desempenhar um papel crucial na criação de situações vantajosas para todas as partes, em que tanto os países desenvolvidos como os países em desenvolvimento beneficiam de um aprovisionamento sustentável de matérias-primas e na canalização dos recursos financeiros nacionais obtidos no sector extractivo para o desenvolvimento sustentável, com a finalidade de apoiar os objectivos de crescimento inclusivo e as estratégias de redução da pobreza.

A Comissão irá examinar aprofundadamente estas questões no contexto do processo de consultas no âmbito do Livro Verde sobre o futuro da política de desenvolvimento da UE e do apoio orçamental, bem como da sua consulta pública sobre a apresentação de relatórios por país³⁸. A UE irá incentivar os governos dos países parceiros a elaborar programas abrangentes de reformas, que identifiquem claramente objectivos como a melhoria dos regimes fiscais da exploração mineira ou o aumento das receitas e da transparência dos contratos, ou ainda a melhoria da capacidade para utilizar as receitas no apoio aos objectivos de desenvolvimento. Uma maior transparência vai permitir à sociedade em geral e às autoridades de supervisão nacionais responsabilizar os governos e as empresas pelo pagamento e recebimento das receitas, reduzindo desta forma a fraude e a corrupção, assegurando também uma maior previsibilidade do enquadramento comercial e dos investimentos.

Em Adis Abeba, em Junho de 2010, a Comissão e a Comissão da União Africana (CUA) concordaram em estabelecer uma cooperação bilateral sobre as matérias-primas e as questões de desenvolvimento, tendo por base a IMP e a política da CUA em matéria de indústria extractiva e minerais, ou seja, a «*African Mining Vision*» («Perspectivas para a indústria extractiva africana») de 2009. Esta cooperação vai centrar-se em três áreas: a governação, os investimentos e os conhecimentos/competências em matéria de geologia. Na Estratégia Conjunta África-UE para 2011-2013, acordada na Cimeira África-UE de Novembro de 2010, as acções sobre as matérias-primas estão previstas no âmbito da parceria estabelecida no domínio do comércio, da integração económica regional e das infra-estruturas. A UE e os seus Estados-Membros irão trabalhar em conjunto sobre estas questões. A Comissão propõe o seguinte:

- reforçar o apoio político e financeiro europeu à Iniciativa para a Transparência das Indústrias Extractivas (ITIE) e ajudar os países em desenvolvimento na sua aplicação;
- partilhar as boas práticas com organizações internacionais como o Banco Mundial, o FMI e o Banco Africano de Desenvolvimento;
- analisar formas de aumentar a transparência ao longo da cadeia de aprovisionamento e combater, em coordenação com os principais parceiros comerciais, as situações em que as

³⁸ http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/2010/financial-reporting_en.htm

receitas provenientes das indústrias extractivas são utilizadas para financiar as guerras ou conflitos internos;

- promover uma maior divulgação da informação financeira sobre a indústria extractiva, incluindo eventualmente a obrigação de fornecer informações por país. A Comissão terá em conta os progressos realizados pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade (*International Accounting Standards Board*) quanto à norma internacional de relato financeiro das indústrias extractivas, bem como o actual ponto de situação da legislação dos países terceiros que exercem actividades na região³⁹;
- promover a aplicação das normas da UE pelas empresas da União com actividades em países em desenvolvimento e a aplicação do documento de referência sobre as melhores técnicas disponíveis, bem como através da elaboração de um código de conduta das empresas da UE em países terceiros; e ainda
- apoiar o trabalho da OCDE relativo à «devida diligência» no sector mineiro;
- continuar a avaliar, em conjunto com os países africanos, a viabilidade de prosseguir o apoio à cooperação entre os dois continentes a nível dos estudos geológicos e fomentar a cooperação nesse domínio nas instâncias multilaterais, como o programa de geociências da UNESCO.

Os países em desenvolvimento mais ricos em recursos sofrem, muitas vezes, da falta de infra-estruturas de transportes, de energia e ambientais, o que limita a sua capacidade de explorar a riqueza mineral em benefício das respectivas populações.

A Comissão Europeia, o Banco Europeu de Investimento (BEI) e outras instituições europeias de financiamento do desenvolvimento, em cooperação com as autoridades nacionais e regionais africanas, continuarão a estudar a melhor forma de promover as infra-estruturas mais adequadas e as questões de governação conexas susceptíveis de contribuir para uma utilização sustentável dos recursos destes países e facilitar o aprovisionamento em matérias-primas, recorrendo aos respectivos diálogos sectoriais para orientar este processo. Em especial, a Comissão Europeia vai a) avaliar a viabilidade de um aumento do crédito concedido à indústria (que pode integrar elementos de subvenção/empréstimo), incluindo projectos de extracção e refinação e, em especial, às indústrias pós-extractivas e b) analisar a possibilidade de criar instrumentos financeiros que reduzam os riscos para os operadores, com base na concessão de garantias apoiadas pela UE, nomeadamente através do Fundo Europeu de Desenvolvimento. O actual Fundo Fiduciário UE-África para as Infra-Estruturas⁴⁰ poderia igualmente ajudar os países africanos neste contexto.

A política de desenvolvimento deve visar igualmente a criação de ligações entre a indústria extractiva e a indústria local, melhorando a cadeia de valor e maximizando a diversificação. Por conseguinte, deve ser promovido o reforço de capacidade das empresas, sendo os acordos comerciais adequados para proporcionar a flexibilidade necessária à prossecução deste objectivo. A UE pode também ajudar os países em desenvolvimento a aumentarem os seus

³⁹ Por exemplo, no que diz respeito às disposições em matéria da obrigação de devida diligência e de prestação de informações por parte das empresas que intervêm na cadeia de aprovisionamento, ver, por exemplo, *US Dodd Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*.

⁴⁰ A finalidade do fundo é apoiar projectos transfronteiriços e regionais de infra-estruturas na África Subsariana.

conhecimentos geológicos⁴¹, a fim de lhes permitir conhecer melhor os recursos minerais nacionais, planejar melhor os seus orçamentos com base nas previsões das receitas provenientes desses recursos e beneficiar de um maior poder de negociação face às empresas mineiras.

5.2.2. *Reforço da estratégia comercial no domínio das matérias-primas*

A Comissão pretende reforçar a estratégia comercial no domínio das matérias-primas⁴², conforme referido no ponto 4.2, em consonância com os objectivos do desenvolvimento e da boa governação. A Comissão considera que a UE deve:

- continuar a desenvolver diálogos bilaterais temáticos sobre as matérias-primas com todos os parceiros relevantes e reforçar os debates em curso nas instâncias plurilaterais e multilaterais (incluindo, por exemplo, o G20, a CNUCED, a OMC e a OCDE); realizar novos estudos com vista a compreender melhor o impacto das restrições à exportação de matérias-primas nos mercados e promover um diálogo sobre a sua utilização como instrumento político.
- continuar a incluir as questões relativas às matérias-primas, tais como as restrições às exportações e o investimento, nas negociações comerciais da UE em curso e futuras, nos planos bilateral, plurilateral e multilateral.
- prosseguir a criação de um mecanismo de acompanhamento das restrições à exportação que impedem o aprovisionamento sustentável de matérias-primas e continuar a procurar ultrapassar os obstáculos que distorcem os mercados das matérias-primas e os mercados a jusante, recorrendo preferencialmente ao diálogo, mas utilizando os mecanismos de resolução de litígios sempre que necessário.
- incentivar as actividades da OCDE que visam a inclusão dos países que não são seus membros nos trabalhos relativos às matérias-primas e explorar outras disciplinas multilaterais e plurilaterais, incluindo a análise das boas práticas.
- utilizar os instrumentos da política de concorrência, a fim de garantir que o aprovisionamento de matérias-primas não é distorcido por acordos anticoncorrenciais, fusões ou acções unilaterais por parte das empresas envolvidas.
- realizar as acções acima referidas e continuar a analisar as prioridades a nível de matérias-primas, em relação a países terceiros, através de medidas autónomas e de quadros e diálogos bilaterais e multilaterais; e continuar a assegurar a coerência da política comercial da UE com estas prioridades.

5.3. Promover o aprovisionamento sustentável na UE (2.º pilar)

A Estratégia Europa 2020 salienta a necessidade de promover tecnologias que aumentem o investimento no património natural da UE. As indústrias extractivas estão incluídas nesta categoria, sendo o seu desenvolvimento prejudicado por um pesado enquadramento regulamentar e pela competição com outras utilizações do solo. Neste domínio, muitas das questões regulamentares são da competência dos Estados-Membros. A Comissão age,

⁴¹ Por exemplo, o projecto AEGOS congrega os dados das prospecções geológicas da UE e de África para melhorar o nível e a qualidade dos dados sobre os recursos disponíveis em África.

⁴² DG Comércio - relatório anual de 2009 sobre a política para as matérias-primas.

portanto, essencialmente na qualidade de «facilitador» para o intercâmbio das melhores práticas.

Ao mesmo tempo, as actividades extractivas da UE têm de ser realizadas em condições de segurança. Esta exigência é importante, tanto para a imagem do sector, como enquanto condição imprescindível para a aceitação pública. A Comissão considera que as práticas indicadas seguidamente⁴³ são particularmente importantes para a promoção dos investimentos na área das indústrias extractivas:

- a definição de uma política nacional para os minerais, a fim de assegurar que estes recursos são explorados de forma economicamente viável, em harmonização com as outras políticas nacionais, com base nos princípios do desenvolvimento sustentável e incluindo o compromisso de criar um enquadramento jurídico e de informação adequado;
- a definição de uma política de ordenamento do território para os minerais, que inclua uma base de dados geológicos digital, uma metodologia transparente de identificação dos recursos minerais, estimativas a longo prazo da procura regional e local, bem como a identificação e preservação dos recursos minerais (tendo em conta as outras utilizações do solo), incluindo a sua protecção contra os efeitos das catástrofes naturais;
- a criação de um procedimento de autorização de prospecção e extracção de minerais que seja claro, compreensível, ofereça segurança e ajude a simplificar o processo administrativo (por exemplo, a imposição de prazos, a aceitação de pedidos de licença em paralelo e a criação de um «balcão único»).

A Comissão propõe-se avaliar, em conjunto com os Estados-Membros e no pleno respeito do princípio da subsidiariedade, a viabilidade da criação de um mecanismo destinado a acompanhar as acções dos Estados-Membros neste domínio, incluindo o desenvolvimento de indicadores.

Também é importante reforçar a base de conhecimentos necessária para uma estratégia eficiente para as matérias-primas. A curto prazo, a Comissão propõe-se avaliar, em conjunto com os Estados-Membros, as possibilidades de reforçar as sinergias entre os levantamentos geológicos nacionais, que permitam a realização de economias de escala, a redução dos custos e a um maior potencial de participação em projectos comuns (por exemplo, a base de dados harmonizada sobre minerais ou o Anuário Europeu das Matérias-Primas [*European Raw Materials Yearbook*]). A médio prazo, as sinergias devem contribuir para melhorar de forma coordenada a base de conhecimentos sobre matérias-primas, em especial tendo em conta as oportunidades futuras no âmbito do programa GMES. Quanto a algumas matérias-primas, como a madeira, a concorrência continua a aumentar em virtude da procura crescente de fontes de energia renováveis. Um aumento da procura nem sempre é acompanhado por um aumento correspondente da oferta, conduzindo assim a preços mais elevados.

A Comissão tenciona:

- promover o trabalho da UNECE no domínio da normalização da informação sobre as reservas e recursos a nível da UE;

⁴³ «*Improving framework conditions for extracting minerals for the EU*». Relatório do grupo de trabalho ad hoc RMSG sobre o intercâmbio das melhores práticas em matéria de utilização dos solos, planeamento, licenciamento e partilha de conhecimentos geológicos, de Junho de 2010.

- proceder a uma análise da disponibilidade de madeira e de papel recuperado, tendo em conta a procura potencial proveniente das indústrias baseadas na silvicultura e do sector das energias renováveis (biomassa);
- continuar a apoiar a criação de conselhos sectoriais sobre competências a nível europeu, quando a iniciativa provenha de partes interessadas como os parceiros sociais ou os observatórios;
- promover a investigação e o desenvolvimento na cadeia de valor das matérias-primas, incluindo a extracção, a transformação e a substituição.

5.4. Aumento da eficiência na utilização dos recursos e promoção da reciclagem (3.º pilar)

Dado o aumento da procura mundial de matérias-primas, há que intensificar os esforços em matéria de reciclagem. Taxas de reciclagem mais elevadas permitem reduzir a pressão da procura de matérias-primas primárias, fomentar a reutilização de materiais valiosos que de outra forma seriam desperdiçados, bem como reduzir o consumo de energia e as emissões de gases com efeito de estufa das actividades de extracção e transformação. No âmbito da iniciativa emblemática «Uma Europa eficiente em termos de recursos» no âmbito da Estratégia Europa 2020, a Comissão tenciona apresentar em 2011 um roteiro para uma Europa eficiente em termos de recursos. Este roteiro vai proporcionar uma panorâmica das mudanças estruturais e tecnológicas necessárias para assegurar a transição para uma economia hipocarbónica, eficiente na utilização dos recursos e capaz de se adaptar às alterações climáticas até 2050, bem como da forma de implementar esta transição através de políticas que assegurem o crescimento, a criação de emprego e a segurança energética da UE.

A «mineração urbana» processo de extracção de materiais úteis a partir dos resíduos urbanos, é uma das principais fontes de metais e minerais para a indústria europeia. O uso de matérias-primas secundárias contribui para a eficiência dos recursos, para a redução das emissões de gases com efeito de estufa e para a preservação do ambiente. Contudo, não está a ser plenamente explorado o potencial de muitos destes recursos e, apesar de a reciclagem dos resíduos urbanos da UE ter duplicado em 10 anos, existem grandes diferenças entre os Estados-Membros. Dadas as pressões para reduzir as emissões de carbono, proteger a saúde humana e reduzir a dependência externa, há que continuar a remover os obstáculos que impedem a reciclagem. A Comissão considera que estes obstáculos podem ser divididos em três grandes categorias: o «desvio» de resíduos para um tratamento não conforme com as normas, dentro e fora da União Europeia, os obstáculos ao desenvolvimento da indústria da reciclagem e a fraca inovação no sector da reciclagem.

Uma melhor execução e aplicação da legislação da UE em matéria de resíduos é essencial para promover uma Europa mais eficiente na utilização dos recursos. A Comissão propõe o seguinte:

- rever em 2012 a estratégia temática de prevenção e reciclagem de resíduos, a fim de desenvolver as melhores práticas em matéria de recolha e tratamento dos principais fluxos de resíduos, em especial os que contêm matérias-primas com um impacto negativo no ambiente. Se necessário, melhorar as estatísticas disponíveis em matéria de reciclagem;
- apoiar a investigação e as acções-piloto que visam aumentar a eficiência na utilização dos recursos e criar incentivos económicos a favor da reciclagem ou de sistemas de reembolso;

- proceder a uma avaliação *ex post* do acervo da UE relativo aos resíduos, incluindo uma avaliação dos domínios em que a legislação dos vários fluxos de resíduos possa ser alinhada, a fim de melhorar a sua coerência. Tal incluiria a eficácia das medidas dissuasivas e das sanções no caso de incumprimento das normas da UE em matéria de resíduos;
- rever em 2012 o plano de acção sobre o consumo e produção sustentáveis, a fim de identificar as novas iniciativas necessárias nesta área;
- analisar a viabilidade de desenvolver instrumentos de concepção ecológica para (i) promover uma utilização mais eficiente das matérias-primas, (ii) garantir a reciclabilidade e durabilidade dos produtos e (iii) promover o uso de matérias-primas secundárias nos produtos, designadamente no contexto da Directiva «Concepção Ecológica»; assim como
- desenvolver novas iniciativas para melhorar a competitividade das indústrias da reciclagem da UE, nomeadamente com a introdução de novos instrumentos baseados no mercado que favoreçam a utilização de matérias-primas secundárias.

O problema do dumping ambiental de resíduos ainda se verifica no caso das transferências ilegais de resíduos para países terceiros. Para reforçar a aplicação do Regulamento relativo às transferências de resíduos, a Comissão propõe:

- garantir normas de inspecção de resíduos precisas e eficazes em toda a UE em 2011. Tal permitirá lançar novas iniciativas em 2012, a fim de facilitar o controlo das transferências pelas autoridades aduaneiras;
- estudar a possibilidade de utilizar financiamento do 7.º Programa-Quadro de Investigação para melhorar as tecnologias de detecção, identificação, seguimento e localização de transferências ilegais;
- examinar a possibilidade de aplicar a nível mundial um sistema de certificação das instalações de reciclagem para a exportação de fluxos de resíduos, com base em critérios ecológicos de gestão;
- aproveitar a IMPEL⁴⁴ para, em colaboração com os Estados-Membros, estudar a viabilidade de um mecanismo formal que assegure a aplicação efectiva do acervo a nível da UE.

5.5 Inovação: uma questão transversal

As matérias-primas são factores essenciais para a competitividade das empresas e para o desenvolvimento de numerosas aplicações de tecnologias limpas e respeitadoras do ambiente. A inovação é fundamental para o potencial da UE neste domínio e pode desempenhar um papel na resposta aos desafios dos três pilares da IMP. A inovação é necessária ao longo de toda a cadeia de valor, incluindo a extração, a transformação sustentável, a concepção ecológica, a reciclagem, os novos materiais, os produtos de substituição, a eficiência dos recursos e o ordenamento do território. A Comissão está a ponderar o lançamento de uma

⁴⁴ Rede europeia para a implementação e execução da legislação ambiental.

parceria para a inovação a nível das matérias-primas no âmbito da iniciativa emblemática «União da Inovação» da Estratégia Europa 2020⁴⁵.

6. PERSPECTIVAS FUTURAS

O acesso aos produtos de base e às matérias-primas é essencial para manter a capacidade produtiva da economia e garantir o bem-estar dos cidadãos. Estes produtos de base e matérias-primas são provenientes de todo o mundo, bem como da Europa. O desafio consiste em assegurar que as necessidades de produtos de base e matérias-primas sejam satisfeitas de forma a apoiar os objectivos mais amplos do desenvolvimento nos países de origem, da protecção do ambiente, da liberalização das trocas comerciais e da estabilidade dos mercados que não representem qualquer risco para a economia real.

Verificou-se um aumento de actividade financeira em relação a todas as classes de produtos de base e de matérias-primas. Por conseguinte, uma das principais preocupações políticas a nível europeu e internacional é garantir que esta evolução apoie e não dificulte o acesso aos produtos de base e matérias-primas, nem desestabilize as economias europeias e dos países em desenvolvimento. Estes mercados devem continuar a servir a economia real, contribuindo para o processo de formação dos preços e proporcionando a possibilidade de cobrir os riscos do mercado.

Os preços dos instrumentos derivados sobre mercadorias e dos respectivos produtos de base físicos subjacentes estão interligados. A sua dinâmica está a pôr em causa os paradigmas estabelecidos e está a tornar-se cada vez mais difícil compreender o modo como se formam os preços dos produtos de base. A integridade e transparência dos mercados de instrumentos derivados sobre mercadorias deve ser reforçada e a Comissão considera que é necessário promover uma melhor compreensão da sua evolução. Por este motivo, a Comissão lançou várias iniciativas em matéria de serviços financeiros, tal como referido no ponto 3.2, e vai estudar em que medida são necessárias novas medidas para melhorar a transparência e o acesso à informação sobre os mercados físicos de matérias-primas. Esta maior transparência da actividade de negociação física e financeira deverá permitir que as entidades reguladoras e os intervenientes no mercado tenham uma melhor compreensão das interações entre os mercados físicos e financeiros dos produtos de base e contribuirá para prevenir as práticas abusivas.

A Comissão vai igualmente analisar novas medidas sectoriais destinadas a reforçar a segurança do aprovisionamento alimentar. A Comissão visa integrar os seus trabalhos sobre cada um destes temas nas actividades do G20 para este ano, em especial tendo em conta a prioridade dada pela Presidência francesa às questões dos preços dos produtos de base e da segurança alimentar.

Dado que a procura e o aprovisionamento sustentável de matérias-primas é um desafio premente e importante, a Comissão pretende igualmente reforçar a execução da sua Iniciativa «matérias-primas» através de uma estratégia integrada baseada nos seus três pilares. Além disso, a Comissão vai realizar debates públicos periódicos, através de um programa anual de eventos temáticos destinados a promover a consciencialização para os desafios actuais e a fazer um ponto de situação sobre os progressos realizados.

⁴⁵ COM(2010) 546.

Anexo

Concentração da produção de matérias-primas essenciais, taxas de reciclagem e grau de substituíbilidade

A 14 matérias-primas enumeradas em seguida são essenciais porque os riscos de escassez do aprovisionamento e a sua repercussão na economia são maiores do que os das outras matérias-primas. O elevado risco de escassez deve-se sobretudo ao facto de uma grande proporção da sua produção mundial provir de um pequeno número de países: China (antimónio, espatoflúor, gálio, germânio, grafite, índio, magnésio, terras raras e volfrâmio), Rússia (metais do grupo platina), República Democrática do Congo (cobalto e tântalo) e Brasil (nióbio e tântalo). Em muitos casos, esta concentração da produção é agravada por um grau reduzido de substituíbilidade e baixas taxas de reciclagem.

Matérias-primas	Principais produtores (2008 e 2009)	Principais fontes das importações para a UE (2007 ou 2006)	Taxa de dependência das importações	Substituíbilidade	Taxa de reciclagem
Antimónio	China 91 %	Bolívia 77 %	100 %	0,64	11 %
	Bolívia 2 %	China 15 %			
	Rússia 2 %	Peru 6 %			
	África do Sul 2 %				
Berílio	EUA 85 %	EUA, Canadá, China e Brasil (*)	100 %		
	China 14 %				
	Moçambique 1 %				
Cobalto	RDC 41 %	RDC 71 %	100 %	0,9	16 %
	Canadá 11 %	Rússia 19 %			
	Zâmbia 9 %	Tanzânia 5 %			
Espatoflúor	China 59 %	China 27 %	69 %	0,9	0 %
	México 18 %	África do Sul 25 %			
	Mongólia 6 %	México 24 %			
Gálio	N.D.	EUA e Rússia (*)	(*)	0,74	0 %
Germânio	China 72 %	China 72 %	100 %	0,8	0 %
	Rússia 4 %	EUA 19 %			
	EUA 3 %	Hong Kong 7 %			
Grafite	China 72 %	China 75 %	95 %	0,5	0 %
	Índia 13 %	Brasil 8 %			
	Brasil 7 %	Madagáscar 3 %			
		Canadá 3 %			
Índio	China 58 %	China 81 %	100 %	0,9	0,30 %
	Japão 11 %	Hong Kong 4 %			
	Coreia 9 %	EUA 4 %			
	Canadá 9 %	Singapura 4 %			
Magnésio	China 56 %	China 82 %	100 %	0,82	14 %
	Turquia 12 %	Israel 9 %			
	Rússia 7 %	Noruega 3 %			
		Rússia 3 %			
Nióbio	Brasil 92 %	Brasil 84 %	100 %	0,7	11 %
	Canadá 7 %	Canadá 16 %			
Metais do grupo platina	África do Sul 79 %	África do Sul 60 %	100 %	0,75	35 %
	Rússia 11 %	Rússia 32 %			
	Zimbabué 3 %	Noruega 4 %			

Terras raras	China 97 %	China 90 %	100 %	0,87	1 %
	Índia 2 %	Rússia 9 %			
	Brasil 1 %	Cazaquistão 1 %			
Tântalo	Austrália 48 %	China 46 %	100 %	0,4	4 %
	Brasil 16 %	Japão 40 %			
	Ruanda 9 %	Cazaquistão 14 %			
	RDC 9 %				
Tungsténio	China 78 % (6,1)	Rússia 76 %	73 %	0,77	37 %
	Rússia 5 % (6,5)	Bolívia 7 %			
	Canadá 4 %	Ruanda 13 %			

(*) sujeitas a fortes oscilações

Nota: A dependência das importações é calculada da seguinte forma: «importações líquidas / (importações líquidas + produção da UE)».

Fonte: dados baseados no relatório «*Critical raw materials for the EU*», de Junho de 2010, elaborado pelo Grupo de trabalho *ad hoc* sobre a definição de matérias-primas essenciais para a UE do RMSG («*Raw Materials Supply Group*»).