

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.5.2008
COM(2008) 321 final

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

**Fazer face à subida dos preços dos géneros alimentícios
Orientações para a acção da UE**

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Um aumento súbito e acentuado de uma vasta gama de produtos agrícolas	3
3.	Razões profundas dos elevados preços dos géneros alimentícios: factores temporários e estruturais	4
4.	Perspectivas a médio prazo	6
5.	Consequências na união europeia	7
6.	Impacto a nível mundial.....	8
7.	Elementos de resposta da UE.....	10
8.	Conclusões	15

1. INTRODUÇÃO

Durante trinta anos, os preços dos géneros alimentícios na Europa e no mundo diminuíram em termos reais. Os aumentos súbitos e espetaculares que os preços dos produtos agrícolas registaram nos últimos meses inverteram esta tendência.

Este aumento dos preços incidiu simultaneamente sobre vários produtos de base: os cereais, a carne e os produtos lácteos registaram todos aumentos de dois dígitos, ou mesmo de três, em menos de um ano. A dimensão e o carácter repentino do aumento dos preços deram origem a desequilíbrios macroeconómicos em todo o mundo. Os países em desenvolvimento e as populações mais vulneráveis foram atingidos de forma desproporcionada. Milhões de pessoas que vivem no limiar da pobreza viram-se confrontadas com a fome e a subnutrição.

Na União, a inflação dos preços dos géneros alimentícios atingiu 7% em Março de 2008. Para os consumidores europeus, os efeitos da subida dos preços dos géneros alimentícios foram agravados pelos aumentos simultâneos dos preços da energia. O poder de compra das famílias diminuiu e os 16% de europeus que vivem abaixo do limiar de pobreza são os mais atingidos.

2. UM AUMENTO SÚBITO E ACENTUADO DE UMA VASTA GAMA DE PRODUTOS AGRÍCOLAS

Pondo termo a três décadas de declínio dos preços agrícolas (em termos reais), os preços de um grande número de produtos de base iniciaram um movimento ascendente e constante em 2006. Após um aumento espectacular no segundo semestre de 2007, atingiram um nível máximo durante os primeiros meses de 2008.

O aumento foi brutal e atingiu simultaneamente uma vasta gama de produtos de base. Entre Setembro de 2006 e Fevereiro de 2008, os preços mundiais dos produtos agrícolas (em dólares) aumentaram 70%. Os preços do trigo, do milho e do arroz, bem como dos produtos lácteos¹, registaram um aumento particularmente acentuado. A ordem de grandeza dos preços de referência para os mercados mundiais no início do mês de Fevereiro de 2008, em relação a Fevereiro de 2007, é a seguinte: + 113% para o trigo dos Estados Unidos contra + 93% para o trigo da UE; + 83% para a soja dos Estados Unidos; + 52% para o arroz tailandês, e + 24% para o milho dos Estados Unidos. Desde Fevereiro, o preço de referência para o arroz (preço de exportação da Tailândia) duplicou, tendo ultrapassado os 1 000 dólares por tonelada no final do mês de Abril. Os preços da carne, nomeadamente a carne de aves de capoeira, e dos óleos vegetais também aumentaram consideravelmente. Na Europa, os preços do trigo e dos produtos lácteos aumentaram respectivamente 96% e 30% entre Setembro de 2006 e Fevereiro de 2008.

¹ Certos produtos de base, tais como o açúcar, registaram uma diminuição constante dos seus preços.

Esta tendência ascendente inverteu-se recentemente na sequência de uma diminuição dos preços dos cereais e dos produtos lácteos. Em relação aos seus últimos picos, os preços do trigo e da manteiga na UE caíram, respectivamente, 25% e 35%. Os preços do arroz continuam a aumentar, em parte devido a restrições que certos grandes produtores de arroz, como o Vietname, a Tailândia, a Índia e a China, impõem às exportações a fim de evitar escassez no seu mercado interno. Tendo em conta o contexto volátil e as tendências divergentes, a evolução dos preços será estreitamente acompanhada durante os próximos meses.

3. RAZÕES PROFUNDAS DOS ELEVADOS PREÇOS DOS GÊNEROS ALIMENTÍCIOS: FACTORES TEMPORÁRIOS E ESTRUTURAIS

A evolução dos preços a que se assiste resulta de uma conjugação complexa de factores estruturais e de factores com carácter mais temporário. Embora exista um consenso sobre quais os factores pertinentes, os pareceres divergem quanto à sua importância relativa. Além disso, o grau de contribuição de cada factor para o aumento dos preços varia em função do produto e da região. As causas do aumento dos preços divergem radicalmente consoante se trata do trigo e do arroz ou do milho e da soja. No primeiro caso, os aumentos foram fortemente induzidos por aspectos associados à oferta. No segundo caso, o aumento da procura desempenhou um papel essencial. Afigura-se que os factores associados à oferta tiveram um maior impacto nos preços do que o crescimento da procura.

Se analisarmos os factores estruturais das evoluções dos mercados, observamos durante os últimos anos *um aumento constante da procura de produtos de primeira necessidade e de géneros alimentícios com maior valor acrescentado (tais como a carne e os produtos lácteos) por parte das economias emergentes, como a China, o Brasil e a Índia.* Esta procura acrescida é induzida por taxas de crescimento económico jamais registadas, pelo processo de urbanização e pela evolução dos hábitos alimentares (nomeadamente no caso da carne: por exemplo, os chineses comem actualmente 50 kg de carne por ano, contra apenas 20 kg em 1985). De forma geral, o crescimento da população mundial, principalmente nos países em desenvolvimento, contribuiu igualmente para o aumento da procura dos géneros alimentícios.

Os elevados preços da energia repercutem-se igualmente nos preços dos produtos agrícolas. Segundo alguns analistas, o aumento do preço da energia tem repercussões mais importantes nos preços dos géneros alimentícios do que os aumentos dos preços dos produtos agrícolas. Afecta igualmente os preços dos géneros alimentícios de forma mais directa, encarecendo os factores de produção, tais como os adubos, os pesticidas e o gasóleo, bem como aumentando os custos de transformação e de transporte. O preço dos adubos azotados aumentou 350 % em relação a 1999, em grande parte devido ao custo dos combustíveis. Os custos de transporte também aumentaram de forma significativa. Indirectamente, o rápido aumento dos preços do petróleo bruto também aumentou a procura de biocombustíveis, uma vez que constituem um subproduto viável para os combustíveis fósseis.

O aparecimento de novos mercados comerciais, em especial o mercado dos biocombustíveis, influencia também a procura de produtos agrícolas. As análises da Comissão indicam que, actualmente, a produção de biocombustíveis na UE tem pouca influência nos preços mundiais dos géneros alimentícios, dado que os biocombustíveis não chegam a absorver 1% da produção cerealífera da UE. O Conselho Europeu fixou um objectivo, segundo o qual os biocombustíveis devem representar pelo menos 10% dos combustíveis destinados aos transportes até 2020. Como esta data é bastante longínqua, é pouco provável que tal tenha tido incidência nos preços actuais e os critérios de sustentabilidade propostos pela Comissão atenuarão esse impacto no futuro. Em contrapartida, a política voluntarista desenvolvida pelos Estados Unidos teve um impacto significativo no mercado do milho, tendo até agora no entanto contribuído de forma relativamente modesta para a subida generalizada dos preços dos géneros alimentícios. Considera-se que a produção de bioetanol dos Estados Unidos absorve cerca de 25% da produção nacional de milho.

Alguns factores estruturais estão também a diminuir o potencial da oferta. Trata-se nomeadamente do ***abrandamento do aumento dos rendimentos dos cereais para a alimentação,*** que atingiu em especial os produtores europeus, mas que reflecte também em parte o facto de os investimentos na agricultura dos países em desenvolvimento terem sido insuficientes durante longos anos.

Além disso, as análises das ***alterações climáticas*** sugerem que irão provavelmente acentuar-se condições climáticas inabituais, o que poderá tornar a produção agrícola volátil devido aos défices de produção imputáveis ao clima.

Embora os factores estruturais sejam responsáveis por uma mudança a mais longo prazo, mas gradual, do equilíbrio do mercado, alguns factores temporários canalizaram e aceleraram as mudanças, desencadeando assim um súbito aumento dos preços.

Condições climáticas desfavoráveis atingiram um grande número de países produtores e exportadores de primeira linha, o que deu origem a colheitas excepcionalmente más. A Austrália, por exemplo, registou três secas nas seis últimas campanhas agrícolas, tendo a produção diminuído para metade em 2006. O défice de cereais imputado às condições climáticas que a América do Norte, a Europa e a Austrália registaram em 2006 elevou-se a mais de 60 milhões de toneladas, ou seja, quatro vezes mais do que o aumento da parte dos cereais utilizados para a produção de etanol nesses países. A acentuada subida dos preços dos produtos agrícolas não foi amortecida pelo baixo nível dos *stocks* a nível internacional. Segundo as previsões da FAO, os *stocks* mundiais de cereais devem diminuir para 405 milhões de toneladas em 2007/08, o que corresponde ao valor mais baixo registado desde há 25 anos e constitui uma redução de 21 milhões de toneladas, ou de 5% em relação ao nível do ano anterior, que era já reduzido. Os *stocks* de intervenção da UE estão esgotados.

Além disso, a evolução dos mercados financeiros desempenhou igualmente o seu papel. Os investidores que especulam nos mercados financeiros associados às matérias-primas reforçaram as suas actividades para se cobrirem contra o risco de flutuação dos preços ou para utilizarem o excesso de liquidez que surgiu na sequência da crise dos mercados financeiros. Estas actividades acentuam a flutuação dos preços e a volatilidade nos mercados de matérias-primas a curto e a longo prazo e ampliaram as evoluções dos preços. A sua influência a longo prazo na formação dos preços continua incerta.

- *A desvalorização do dólar* contribuiu igualmente para o aumento dos preços. Os efeitos das taxas de câmbio acentuaram as desigualdades que existiam nas repercussões do aumento dos preços. Para os países cuja moeda está associada ao euro (por exemplo, os países que têm como moeda o franco CFA na África Central e Ocidental), os efeitos negativos foram de certo modo atenuados. Os países cuja moeda se desvaloriza são os mais duramente atingidos.
- *Certos países exportadores reagiram ao aumento dos preços adoptando políticas de exportação restritivas.* A Índia tomou medidas destinadas a proibir as exportações, o Vietname e a Tailândia limitam a exportação de arroz, a Indonésia criou impostos sobre as exportações de óleo de palma e o Cazaquistão proibiu a exportação de trigo. Estes impostos e proibições têm por objectivo proteger a curto prazo os mercados internos contra a escassez e os choques a nível dos preços. Contudo, colocam ainda um pouco mais sob pressão os mercados agrícolas internacionais, o que prejudica principalmente os países em desenvolvimento importadores de géneros alimentícios. A médio prazo, estas restrições enviam um sinal negativo aos mercados, na medida em que reduzem os incentivos ao investimento e ao aumento da produção para os agricultores e contribuem para acentuar as desigualdades nos mercados regionais.

O impacto desta conjugação de fenómenos nos preços agrícolas é reforçado pela relativa inelasticidade da oferta e da procura de produtos agrícolas a curto prazo. A produção agrícola tem um carácter sazonal, o que implica um desfasamento entre os sinais do mercado e a resposta dos produtores. Durante os últimos anos, os investimentos na agricultura dos países em desenvolvimento foram insuficientes. Finalmente, a parte da produção mundial que acede aos mercados agrícolas mundiais é relativamente modesta (16% da produção mundial de trigo é objecto de trocas, sendo esta proporção de 8% para os produtos lácteos e de 7% para o arroz) e provém de um número cada vez mais restrito de países exportadores.

4. PERSPECTIVAS A MÉDIO PRAZO

Os preços agrícolas estão sujeitos a variações cíclicas. Durante o último século, registaram vários picos de grande importância. Toda a questão consiste em saber se, desta vez, o próximo ajustamento no sentido descendente será suficiente para suprimir os aumentos anteriores ou se vamos entrar num período em que o preço elevado dos produtos agrícolas se manterá.

Decorre de todas as análises que os preços elevados dos géneros alimentícios, longe de constituírem um fenómeno temporário, se manterão provavelmente a médio prazo, ainda que seja muito pouco provável que se situem aos níveis máximos atingidos ultimamente. Os recentes aumentos dos preços dos produtos de base foram associados a certos factores temporários, em especial os défices de produção ligados às condições climáticas. Por conseguinte, o regresso a níveis de colheita normais deverá atenuar as tensões nos mercados agrícolas e contribuir para fazer baixar os preços dos géneros alimentícios. No entanto, embora alguns dos factores sejam estruturais e persistentes, o desequilíbrio entre o crescimento dinâmico da procura e os aumentos da oferta ameaçam continuar.

À luz de todos estes elementos, é pouco provável que os preços dos géneros alimentícios voltem a descer a curto ou a médio prazo até ao seu nível anterior à crise. Segundo as previsões do Instituto de Investigação sobre as Políticas Agrícolas e de Alimentação (FAPRI) e da OCDE, mesmo que regressando às condições climáticas e de oferta normais, o preço médio dos produtos de base – em termos nominais – situar-se-ão, a médio prazo, acima dos níveis registados nos últimos dez anos. Qualquer diminuição a curto prazo será provavelmente efémera.

Os progressos técnicos, a melhoria do rendimento e a extensão da superfície de produção podem contribuir para satisfazer o crescimento da procura e reduzir a inflação dos preços. No entanto, mesmo assumindo que as condições climáticas favoráveis se mantêm, certos factores abrandarão o ritmo a que a produção pode recuperar o atraso em relação ao nível da procura. Factores como a disponibilidade de terras, os recursos hídricos, os preços dos factores de produção agrícola, as inovações tecnológicas e os investimentos restringirão as possibilidades de crescimento da produtividade.

5. CONSEQUÊNCIAS NA UNIÃO EUROPEIA

O aumento dos preços dos produtos de base contribuiu para o aumento da inflação global e dos preços dos géneros alimentícios na UE. A inflação global na UE passou assim de 1,9% em Agosto de 2007 para 3,8% em Março de 2008. A inflação dos preços dos géneros alimentícios (com exclusão do álcool e do tabaco) passou de 2,7% para 6,9%. A inflação dos preços da energia acompanhou a mesma tendência, tendo aumentado de -0,6% para 10,9%.

A repercussão destes aumentos nos preços no consumidor foi no entanto limitada graças a três factores: (i) a valorização do euro; (ii) a diminuição da parte das matérias-primas agrícolas nos custos de produção dos géneros alimentícios em relação aos custos energéticos e salariais (essencialmente devido a uma transformação mais intensiva) e (iii) a reduzida proporção de géneros alimentícios no montante total das despesas das famílias (actualmente, uma família média na UE-27 consagra cerca de 14% do total dos seus rendimentos à alimentação). Pode igualmente acontecer que a estrutura competitiva da cadeia de abastecimento alimentar, nomeadamente o nível de concentração dos sectores do comércio a retalho e da distribuição, tenha tido influência na dimensão e no ritmo variáveis das repercussões dos aumentos dos preços das matérias-primas nos consumidores em diferentes Estados-Membros.

No caso do pão, o custo da matéria-prima, o trigo, representa apenas 5% do custo total de produção, sendo os principais factores do custo a mão-de-obra, a energia e os equipamentos.

A inflação dos preços dos géneros alimentícios transformados (em relação aos quais os preços das matérias-primas intervêm numa proporção mais limitada) *foi mais acentuada do que no caso dos produtos não transformados* (tais como os frutos e os legumes, mas também a carne). Na UE, a inflação dos preços dos géneros alimentícios transformados (incluindo certas categorias como 'pão e cereais' e 'leite, queijo e ovos', mas com exclusão do álcool e do tabaco) disparou de 2,3% para 9,4% entre Julho de 2007 e Março de 2008. Entre Setembro de 2007 e Março de 2008, a inflação dos preços dos géneros alimentícios não transformados acelerou também, tendo passado de 2,6% para 4,2%. Esta subida foi mais progressiva e menor do que a dos géneros alimentícios transformados, que foram mais atingidos do que os géneros alimentícios não transformados devido ao facto de os géneros alimentícios transformados utilizarem categorias de matérias-primas que são vulneráveis aos aumentos de preços (géneros

alimentícios mas também outros factores de produção, tal como a energia), enquanto os preços dos géneros alimentícios não transformados, tais como legumes, frutos e peixe, permaneceram estáveis. No que diz respeito à carne, tal pode explicar-se pelo lapso de tempo que decorre entre o aumento do preço dos alimentos para animais, induzido pelo aumento do preço dos cereais e pelo aumento dos preços na produção.

As análises efectuadas neste domínio demonstraram que a subida média das despesas dos consumidores consagradas à alimentação na UE-27 imputável à subida dos preços dos produtos agrícolas entre Fevereiro de 2007 e Fevereiro de 2008 se eleva a 5%, o que corresponde a uma diminuição de 0,7% do poder de compra de uma família média da UE.

As consequências do aumento dos preços dos géneros alimentícios foram sentidas de forma diferente consoante os Estados-Membros e as camadas da sociedade em cada Estado-Membro. Estas variações podem estar associadas às diferenças existentes entre os Estados-Membros no que diz respeito às estruturas de mercado, aos hábitos de consumo, aos níveis dos rendimentos e às despesas das famílias no domínio alimentar. Enquanto na UE-15 as subidas dos preços dos géneros alimentícios flutuaram entre 5% e 7%, foram muito mais acentuadas nos novos Estados-Membros (21,8% na Bulgária e 17% na Estónia). Estes valores coincidem com uma percentagem mais elevada das despesas alimentares nos orçamentos das famílias. Com efeito, esta percentagem varia entre 9,06% no Reino Unido e 41,87% na Roménia. Além disso, as famílias mais pobres, que representam 20%, consagram uma percentagem muito mais importante do seu orçamento à compra de géneros alimentícios. Por exemplo, esta proporção representa 56,8% na Roménia, 43,4% na Lituânia, 42% na Bulgária, 38,2% na Letónia, 30,7% na Eslováquia e 27,2% na Hungria. Do mesmo modo, em certos países em que o nível dos rendimentos é superior, a percentagem do orçamento consagrada à compra de géneros alimentícios nas famílias mais pobres é consideravelmente mais elevada do que a de uma família média (27% na Itália, 23,8% na Espanha, 19,9% na Eslovénia, 20,2% na Grécia, 22,6% em Chipre, 16,2% na Irlanda e 14% na Alemanha).

A subida dos preços beneficiou os agricultores europeus em certos sectores, embora em graus diversos. Enquanto os produtores de cereais beneficiam dos preços elevados, os criadores de gado registam por seu lado os efeitos negativos do aumento dos preços dos alimentos para animais. Da mesma forma, os produtores e transformadores de produtos lácteos não podem beneficiar plenamente da subida dos preços no mercado mundial devido ao sistema de contingentes, que limita as possibilidades de aumento da produção.

6. IMPACTO A NÍVEL MUNDIAL

Em relação aos países em desenvolvimento, a subida dos preços pode ter consequências muito diferentes a curto e a longo prazo. As violentas manifestações e motins por questões alimentares que se realizaram recentemente na América Latina, em África e na Ásia atestam as consequências imediatas e dramáticas para as populações mais pobres, ameaçando simultaneamente reduzir a zero vários anos de avanço no sentido dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. A mais longo prazo, os aumentos de preços poderão revelar-se uma oportunidade para ajudar as populações rurais de certos países em desenvolvimento a sair da pobreza. Uma análise mais aprofundada revela que os efeitos variam significativamente consoante o país, mas também no interior de cada país.

Os países em desenvolvimento importadores líquidos de géneros alimentícios como os países de África, mas também as Filipinas, a Indonésia e a China, são os mais duramente atingidos pela crise. Os países tributários da ajuda alimentar, que têm igualmente de importar energia, são os mais expostos aos aumentos dos preços. Segundo a FAO², a factura de importação de cereais dos países mais pobres do Planeta aumentará 56% em 2007/2008. Este aumento ocorre após um aumento já considerável de 37% em 2006/2007. A factura cerealífera dos países de África com rendimentos baixos e em que se regista um défice alimentar deverá por seu lado aumentar 74%. Como a alimentação representa a parte mais importante no índice dos preços no consumidor desses países, uma repercussão total dos aumentos dos preços dos géneros alimentícios é sinónimo de inflação mais elevada e de eventuais efeitos macroeconómicos nefastos para a estabilidade ou o crescimento devido à adopção de políticas monetárias mais restritivas.

Na cena internacional, a nível agregado, os vencedores são os países exportadores de géneros alimentícios em termos líquidos. Em princípio, estes exportadores líquidos têm todas as probabilidades de beneficiarem da melhoria das condições comerciais. Os preços elevados das culturas alimentares no mercado mundial beneficiam nomeadamente os Estados Unidos (trigo, milho, arroz, soja), a Argentina (trigo, milho, arroz, soja), o Brasil (milho, arroz, soja), o Canadá (trigo, colza), o Paraguai (milho, soja), o Uruguai (milho, arroz, soja), a Rússia (trigo), a Tailândia (arroz, mandioca) e o Vietname (arroz), bem como a Austrália. Alguns destes países introduziam contudo restrições à exportação para manter a um nível reduzido os preços dos géneros alimentícios no mercado interno. É o caso, por exemplo, da Argentina, do Egipto, da Índia, do Paquistão, do Camboja e da Ucrânia. Há 20 países que aplicam restrições semelhantes à exportação.

Poucas pessoas contestam que o efeito de bem-estar líquido sobre as populações pobres no mundo seja negativo, em especial a curto prazo. Embora as famílias que são vendedoras líquidas de géneros alimentícios possam retirar vantagens da situação, os compradores líquidos, por seu lado, sofrem. A carga negativa induzida pela inflação dos preços dos géneros alimentícios é suportada pela população pobre urbana, mas também pela rural. As regiões rurais dos países em desenvolvimento contam com inúmeros compradores líquidos de géneros alimentícios (pequenos agricultores, trabalhadores agrícolas rurais, famílias não agrícolas, famílias sem terra tributárias de remessas monetárias, etc.). Este grupo perde mais do que ganha. Em média, num país em desenvolvimento, uma família consagra entre 50%-60% do seu orçamento à compra de alimentos e 10% à energia. Uma família que viva na África subsariana com 5 dólares por dia consagrará 3 dólares para a alimentação, 0,5 dólares para a energia e 1,5 dólares para outras despesas. Um aumento dos preços dos géneros alimentícios de 50% obrigará esta família a reduzir 1,5 dólar nas suas despesas diárias que servem para cobrir necessidades não alimentares. A curto prazo, mesmo que os aumentos de preços não tenham ainda dado origem a uma escassez de alimentos, traduzem-se por uma pobreza e uma subnutrição acrescidas e por uma maior vulnerabilidade aos outros choques externos. Segundo as primeiras estimativas do Banco Mundial, a subida em flecha dos géneros alimentícios poderá mergulhar cerca de 100 milhões de pessoas num estado de pobreza ainda maior.

² FAO, *Crop prospects and food situation*, n.º 2, Abril de 2008.

A médio e a longo prazo, a subida dos preços proporciona novas perspectivas geradoras de receitas para os agricultores e poderá reforçar o contributo da agricultura para o crescimento económico, ainda que vários factores ameacem entrar este ajustamento. Preços agrícolas elevados incentivam a realização de investimentos públicos e privados e programas para melhorar a produtividade, reforçar as infra-estruturas, alargar a produção a terras marginais e melhorar a eficácia dos mercados agrícolas. As consequências para o conjunto da economia poderão ser positivas: aumento da procura de mão-de-obra e dos salários dos trabalhadores nas regiões rurais, fim do êxodo para as cidades, redução da pobreza e contribuição para a segurança alimentar. Um certo número de factores ameaçam contudo entrar este processo de ajustamento. Em vários países, com efeito, certas formas de intervenção pública reduzem a eficácia das medidas que incentivam os produtores a investir e a aumentar a sua produção. Outros factores são, nomeadamente, a situação geográfica dos mercados, a sua organização, a falta de informação, o poder de certos intermediários na cadeia agro-alimentar, as dificuldades de acesso às sementes, aos adubos e ao crédito, bem como o reduzido nível de investimentos realizados no passado em infra-estruturas rurais. Todos estes elementos prejudicam os pequenos produtores rurais. Será necessário tempo para que a reconfiguração da economia rural, susceptível de abrir novas oportunidades, atinja as populações pobres e se traduza num aumento da produção agrícola.

7. ELEMENTOS DE RESPOSTA DA UE

À escala europeia, as acções podem articular-se em torno de três grandes eixos complementares de intervenção:

- a) Acções destinadas a lutar contra os efeitos a curto e médio prazos do choque dos preços dos géneros alimentícios;
- b) Acções destinadas a aumentar a oferta de produtos agrícolas a longo prazo e a garantir a segurança alimentar;
- c) Acções destinadas a contribuir para os esforços desenvolvidos a nível mundial para controlar os efeitos das subidas dos preços sobre as populações pobres.

a) Acções destinadas a limitar os efeitos das subidas dos preços a curto e médio prazo

(1) Controlar a evolução dos preços. Dada a volatilidade e a complexidade das tendências actuais em matéria de preços, a Comissão acompanhará atentamente a evolução dos preços na UE e à escala internacional e apresentará um relatório da evolução da situação até ao final do ano.

(2) **Adaptar a Política Agrícola Comum (PAC).** Foi recentemente decidido introduzir algumas adaptações à gestão do mercado no quadro da PAC, a fim de atenuar os efeitos das subidas dos preços. Os *stocks* de intervenção foram vendidos. Além disso, foram tomadas três medidas concretas para lutar directamente contra os níveis excepcionalmente elevados dos preços dos cereais nos mercados: em primeiro lugar, o Conselho decidiu, em Setembro de 2007, suprimir em 2008 a obrigação de os produtores congelarem 10% das suas terras aráveis. Em 20 de Dezembro de 2007, o Conselho decidiu igualmente por unanimidade suspender os direitos de importação sobre os cereais durante a campanha de comercialização em curso, apenas com algumas excepções (embora a incidência desta medida possa ser limitada, dado o reduzido nível dos direitos efectivos). Além disso, o Conselho decidiu aumentar as quotas leiteiras em 2% a partir de 2008.

A um nível mais geral, o apoio ao rendimento diferenciado e a reforma das organizações de mercado tornaram já os agricultores mais atentos aos sinais do mercado. Várias medidas incluídas na análise mais aprofundada da PAC adoptadas paralelamente à presente Comunicação vão nesse sentido, nomeadamente a supressão da obrigação de pousio e o aumento progressivo das quotas leiteiras tendo em vista a sua eliminação em 2015, e deverão contribuir para atenuar as pressões que se exercem nos mercados agrícolas.

(3) **Agir a favor das pessoas mais desfavorecidas.** A Comissão apresentará um programa revisto a favor da segurança alimentar das pessoas mais desfavorecidas. O programa de ajuda alimentar actual a favor dessas pessoas, lançado em 1987, concedeu cerca de 300 milhões de euros de ajuda alimentar anual a 13 milhões de beneficiários repartidos por 19 Estados-Membros.

(4) **Analisar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar.** A Comissão criará um grupo especial encarregado de analisar o funcionamento da cadeia de abastecimento alimentar, nomeadamente a concentração e a segmentação do mercado nos sectores do comércio retalhista e da distribuição alimentar no âmbito da UE, e apresentará um primeiro relatório sobre a situação até ao final de 2008. Os trabalhos deste grupo contribuirão em especial para o acompanhamento do sector do comércio retalhista instituído na sequência do reexame do mercado único. A Comissão também prosseguirá os seus trabalhos sobre estes temas em estreita concertação com as autoridades nacionais da concorrência e incentiva os Estados-Membros, que desenvolveram ou tencionam desenvolver reformas da regulamentação restritiva no sector retalhista, a prosseguirem os seus esforços.

(5) **Evitar a tomada de medidas que comportem efeitos de distorção.** Dadas as fortes repercussões da inflação dos preços dos géneros alimentícios no poder de compra das famílias com rendimentos reduzidos, vários Estados-Membros analisam actualmente os meios que permitiriam limitar – temporariamente – esses efeitos. Quando são adoptadas medidas a curto prazo para atenuar as consequências dos preços elevados dos géneros alimentícios para as categorias mais desfavorecidas da população, há que garantir que estas não tenham efeitos de distorção. A Comissão acompanhará igualmente de perto a evolução da situação relativamente a este aspecto.

(6) **Analisar os investimentos especulativos.** A Comissão acompanhará atentamente os comportamentos dos investidores especulativos nos mercados financeiros associados aos produtos de base, bem como as suas repercussões na evolução dos preços.

b) Acções destinadas a melhorar a oferta de produtos agrícolas a mais longo prazo

(1) *Reforçar a sustentabilidade da estratégia da UE a favor dos biocombustíveis.* São necessárias análises complementares para determinar em que medida o objectivo fixado pela UE (10% de biocombustíveis utilizados nos transportes até 2020) influenciará os preços do mercado agrícola e a exploração dos solos. As simulações revelam, contudo, que um aumento da percentagem dos biocombustíveis de 1% em 2005 para 10% em 2020 dará origem a um aumento de 30 milhões de toneladas na utilização das matérias-primas. Tendo em conta os subprodutos, há que acrescentar a este valor 4 milhões de toneladas suplementares por ano num período de 15 anos. Daqui até 2020, poder-se-ia, por conseguinte, assistir a um aumento dos preços de cerca de 3% a 6% para os cereais, de 8% a 10% para a colza e de 15% para as sementes de girassol, em relação a 2006, na hipótese de 30% da oferta ser coberta por biocombustíveis de segunda geração. Estas consequências serão, contudo, limitadas pela crescente utilização dos biocombustíveis de segunda geração, incentivada pela estratégia da UE. Estes biocombustíveis de segunda geração são produzidos a partir de matérias-primas que não são culturas alimentares, e podem ser produzidos não apenas a partir de culturas especificamente energéticas, mas também de fontes como óleos vegetais reciclados, gordura animal, subprodutos do sector da madeira, resíduos florestais, os resíduos sólidos e gramíneas.

(2) *Promover, à escala internacional, a produção sustentável de biocombustíveis.* Considera-se cada vez mais que a estratégia da UE em matéria de biocombustíveis se insere numa dinâmica mundial destinada a incentivar a produção de biocombustíveis. Estas estratégias voluntaristas em matéria de biocombustíveis existem em especial nos Estados Unidos, no Brasil, na Índia, na China e noutros países. Com base nas estratégias existentes, prevê-se um aumento até 2016 da percentagem da superfície cultivada de cereais para a produção de bioetanol nos Estados Unidos, atingindo 43% do total da superfície nacional cerealífera cultivada em 2004. Certas análises revelam que a procura de biocombustíveis ameaça ser satisfeita não apenas tirando proveito das possibilidades alargadas de aumentar a produtividade, mas também substituindo as culturas alimentares. Para evitar que esta ameaça se concretize na UE, um elemento essencial da proposta de Directiva sobre as energias renováveis da Comissão consiste em estabelecer um mecanismo de sustentabilidade dos biocombustíveis, que engloba o impacto dos gases com efeito de estufa, a biodiversidade e as consequências da exploração do solo. Este mecanismo prevê também um acompanhamento e relatórios periódicos relativamente a uma vasta gama de efeitos económicos, sociais e ambientais, incluindo as incidências positivas e negativas em matéria de segurança alimentar. O mecanismo previsto será aplicável aos biocombustíveis tanto produzidos pela UE como importados e é plenamente compatível com os compromissos que a UE subscreveu no quadro das regras comerciais internacionais. Ao incentivar a adopção de critérios de sustentabilidade análogos pelos consumidores e pelos produtores de biocombustíveis fora da União e ao apoiar activamente o desenvolvimento a nível mundial dos biocombustíveis de segunda e terceira gerações, a UE pode contribuir de forma significativa para modelar o desenvolvimento futuro dos biocombustíveis.

(3) ***Intensificar a investigação agrícola e a aquisição de conhecimentos neste domínio*** para reforçar o crescimento sustentável da produtividade do sector agrícola tanto na Europa como nos países em desenvolvimento, nomeadamente graças a novas variedades de culturas e a sistemas de cultura melhorados, caracterizados por rendimentos mais elevados e mais estáveis, por uma utilização mais racional da água, uma maior resistência às doenças e às pressões exercidas sobre o ambiente e uma menor necessidade de pesticidas. A Comissão continuará a facilitar a coordenação entre os Estados-Membros e a proporcionar possibilidades de investigação em colaboração entre a Europa e os países em desenvolvimento no contexto do 7º Programa-Quadro de investigação. Prosseguirá igualmente o seu apoio maciço ao sistema internacional de investigação agrícola (em especial ao Grupo Consultivo de Investigação Agrícola Internacional, GCRAI), que representa actualmente cerca de 32,5 milhões de euros, na perspectiva de duplicar este montante a partir de 2008, a fim de atingir uma média de 63 milhões de euros por ano durante os três próximos anos.

(4) ***Prosseguir uma política aberta mas vigilante relativamente aos OGM.*** A cultura de OGM continua a espalhar-se em países terceiros, enquanto a procura de sementes de soja e de farinha de soja aumenta, incluindo na UE, onde o sector da criação de gado depende fortemente das importações das proteínas vegetais, essencialmente as sementes de soja e produtos derivados. Embora a cultura de OGM seja limitada na Europa, independentemente de se destinar à produção de alimentos para animais ou à produção de biocombustíveis, regista em contrapartida uma expansão rápida a nível mundial. O quadro jurídico da UE prevê uma autorização prévia para a colocação no mercado de OGM, que assenta em critérios eficazes e científicos, que dotam a UE de um sistema de autorização rigoroso. A Comissão prosseguirá a aplicação desta legislação, dando resposta aos pedidos de autorização e, nas actuais circunstâncias especiais, atribuirá uma atenção especial à questão das importações de alimentos para animais, em conformidade com os procedimentos definidos na legislação.

c) Acções destinadas a controlar os efeitos da crise a nível internacional

(1) ***Continuar a promoção de uma política de comércio livre e trabalhar para a conclusão rápida do programa de Doha para o desenvolvimento.*** O ciclo de Doha apresenta vantagens potenciais importantes para os países em desenvolvimento sob a forma de novas perspectivas de mercado, que contribuiriam para produzir receitas de exportação suplementares, incentivar a produção agrícola e facilitar o acesso aos géneros alimentícios, atenuando desta forma as actuais subidas dos preços dos mesmos. A UE concedeu já, de forma autónoma, um acesso aos mercados sem o pagamento de direitos e sem contingentes aos países menos desenvolvidos. Esta disposição é agora alargada aos países ACP no quadro dos acordos de parceria económica (APE). Seria conveniente suscitar a questão do efeito negativo das restrições à exportação aquando das próximas reuniões que serão organizadas para o efeito pela OMC e por outras instâncias internacionais competentes.

(2) *Estar pronto a prosseguir os compromissos humanitários da UE e reforçar a contribuição da UE para os esforços desenvolvidos à escala mundial para controlar os efeitos da crise nas populações pobres.* As principais organizações internacionais (PAM, FAO, Banco Mundial, FMI) avisam contra a ameaça de uma crise humanitária eminente, causada não por uma escassez mundial de géneros alimentícios, mas sim pela deterioração do acesso das populações mais vulneráveis do Planeta aos géneros alimentícios. As consequências da subida dos preços dos géneros alimentícios sobre os fornecimentos de ajuda alimentar só foram parcialmente atenuadas pelo aumento do nível dos recursos dos doadores. O PAM solicitou que fosse autorizada uma assistência financeira suplementar de cerca de 750 milhões de dólares, a fim de ajudar a prosseguir as suas operações de ajuda alimentar destinadas a realizar com êxito os seus projectos humanitários e de ajuda ao desenvolvimento em 2008, objectivo que só parcialmente foi atingido. Outras agências das Nações Unidas, bem com agências da Cruz Vermelha e ONG, são afectadas de forma análoga devido ao aumento das suas despesas de funcionamento. É provável que o fosso criado entre os recursos disponíveis e o custo cada vez mais elevado das operações continue a aumentar. Em 2008, a Comissão obteve até agora 333 milhões de euros para ajuda a curto prazo. A Comissão continuará atenta à evolução das necessidades de ajuda humanitária e analisará os meios de recolher fundos suplementares para contribuir para as acções em curso ou previstas por organizações internacionais e para fazer face a eventuais necessidades humanitárias imprevistas entre 2008 e 2010.

(3) *Apoiar soluções estruturais a médio e a mais longo prazo no quadro da política de desenvolvimento da UE.* Numa perspectiva a mais longo prazo, só o reforço das estratégias e dos investimentos a favor do desenvolvimento rural, da segurança alimentar e da agricultura permitirão resolver o problema da oferta nos países em desenvolvimento. Os programas de cooperação para o desenvolvimento da UE apoiarão este objectivo. O desenvolvimento rural, a agricultura e/ou a segurança alimentar foram já designados por um número crescente de países africanos (22) como constituindo sectores de concentração da ajuda a título do 10º Fundo Europeu de Desenvolvimento (2008-2013). A assistência comunitária neste domínio deverá atingir cerca de 3,5 mil milhões de euros nos próximos cinco anos. O programa temático consagrado à segurança alimentar apoia acções realizadas a nível mundial, continental e regional para melhorar a segurança alimentar das populações mais pobres, que asseguram a coerência, a complementaridade e a continuidade das acções comunitárias, incluindo no que diz respeito à transição entre a ajuda de emergência e o desenvolvimento. As soluções propostas no quadro da cooperação para o desenvolvimento poderão articular-se em torno de dois eixos: em primeiro lugar, apoiar a criação de redes de segurança, nomeadamente através de transferências sociais directas (monetárias) a favor das populações pobres (urbanas e rurais), para que estas possam fazer face aos choques e à persistência de preços elevados; e em segundo lugar, conceder maior prioridade à agricultura nos programas de desenvolvimento e tomar medidas destinadas a promover o aumento da produtividade pelos produtores, em especial pequenos agricultores. A fim de apoiar uma resposta da oferta proveniente dos próprios países em desenvolvimento, há que investir para garantir ao sector um ambiente favorável, nomeadamente em infra-estruturas rurais, mas também realizar reformas das políticas agrícolas, das instituições e dos sistemas de exploração das terras. O reforço dos investimentos nos programas de investigação agrícola é igualmente essencial para aumentar a produtividade agrícola e garantir a segurança alimentar a médio ou longo prazo.

(4) *Incentivar uma contribuição coordenada da UE para a resposta da comunidade internacional.* A UE dá o seu apoio incondicional às iniciativas recentemente lançadas sob os auspícios das Nações Unidas e promove acções suplementares destinadas a garantir uma resposta multilateral eficaz capaz de limitar sobreposições, garantir uma eficácia máxima e antecipar o aparecimento de situações análogas no futuro. A UE e os seus Estados-Membros devem adoptar uma abordagem coordenada a fim de assegurar a complementaridade e a partilha de tarefas.

(5) *Se os aumentos dos preços dos géneros alimentícios e dos produtos de base subsistirem, poderão ter repercussões na segurança tanto mundial como da UE,* nomeadamente a ameaça de conflitos associados ao carácter limitado dos recursos disponíveis e à intensificação dos movimentos das pessoas. Este aspecto deverá, por conseguinte, ser igualmente tomado em consideração no quadro do reexame em curso da Estratégia Europeia de Segurança de 2003.

8. CONCLUSÕES

A Comissão Europeia continuará a acompanhar a evolução da situação e a analisar as razões subjacentes à subida dos preços dos géneros alimentícios. Convida o Conselho Europeu a aprovar as orientações expostas na presente comunicação e a basear-se nelas para fazer face ao aumento dos preços dos géneros alimentícios na UE e à escala internacional.